

6680 - Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

Date de dépôt : 10-04-2014

Auteur : Monsieur Pierre Gramegna, Ministre des Finances

Date de l'avis du Conseil d'Etat : 08-10-2014

Evènement(s) :

Date	Descriptif de l'évènement	Liens
10-04-2014	Déposé	Document 6680/00
10-04-2014	Renvoyé en commission(s): Commission des Finances et du Budget	
30-04-2014	Renvoyé en commission(s): Commission des Finances et du Budget Date prévisionnelle du rapport de commission: 21.10.2014	
20-06-2014	Avis de la Chambre des Salariés (3.6.2014)	Document 6680/01
01-07-2014	Avis de la Chambre de Commerce (16.6.2014)	Document 6680/02
10-07-2014	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (3.7.2014)	Document 6680/03
14-08-2014	Avis de la Chambre des Métiers (1.8.2014)	Document 6680/04
08-10-2014	Avis du Conseil d'Etat (7.10.2014)	Document 6680/05
14-10-2014	Nomination de rapporteur(s) Rapporteur(s): Monsieur Guy Arendt	
21-10-2014	Rapport de commission(s): Commission des Finances et du Budget (21.10.2014) Rapporteur(s): Monsieur Guy Arendt	Document 6680/06
24-10-2014	Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg	Document 6680/07

Travaux en commission :

Commission(s) : Commission des Finances et du Budget

Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

Date du rapport de Commission : 21-10-2014

Date prévisionnelle du rapport de Commission : 21-10-2014

Date de réunion	Commission	PV	Travail en commission
14-10-2014	Commission des Finances et du Budget	41	Désignation d'un rapporteur Présentation du projet de loi Examen de l'avis du Conseil d'Etat
21-10-2014	Commission des Finances et du Budget	03	Présentation et adoption d'un projet de rapport

Travaux en séance(s) publique(s) :

Date de la séance publique	Description	Intervenants	Liens

04-11-2014	6680 - Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande - Rapporteur : Monsieur Guy Arendt		Voir la vidéo
Séance publique n°4			
Point d'ordre du jour n°12			
Vidéo du point d'ordre du jour complet			
	Rapport de la Commission des Finances et du Budget	Monsieur Guy Arendt, rapporteur	Voir la vidéo
	Discussion générale		Voir la vidéo
	Discours	Monsieur Gilles Roth, Député	Voir la vidéo
	Intervention	Monsieur Eugène Berger, Député	Voir la vidéo
	Discours	Monsieur Franz Fayot, Député	Voir la vidéo
	Discours	Madame Viviane Loschetter, Députée	Voir la vidéo
	Discours	Monsieur Roy Reding, Député	Voir la vidéo
	Discours	Monsieur Justin Turpel, Député	Voir la vidéo
	Discours	Monsieur Laurent Mosar, Député	Voir la vidéo
	Intervention	Monsieur Félix Braz, Ministre	Voir la vidéo
	Prise de position du Gouvernement	Monsieur Pierre Gramegna, Ministre	Voir la vidéo
	Prise de position du Gouvernement	Monsieur Félix Braz, Ministre	Voir la vidéo
	Intervention	Monsieur Gilles Roth, Député	Voir la vidéo
	Intervention	Monsieur Gilles Roth, Député	Voir la vidéo
	Intervention	Monsieur Roy Reding, Député	Voir la vidéo
	Intervention	Monsieur Laurent Mosar, Député	Voir la vidéo
	Parole après ministre	Monsieur Laurent Mosar, Député	Voir la vidéo
	Prise de position du Gouvernement	Monsieur Félix Braz, Ministre	Voir la vidéo
	Vote sur l'ensemble du projet de loi		Voir la vidéo
	Dispense accordée		Voir la vidéo

Date	Descriptif de l'évènement	Liens
04-11-2014	Premier vote constitutionnel (Vote positif) En séance publique n°4 Une demande de dispense du second vote a été introduite	Document annexe : Bulletin de vote 2

N° 6680

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

P R O J E T D E L O I

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

*(Dépôt: le 10.4.2014)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (3.4.2014).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	4
4) Commentaire des articles	5
5) Fiche financière	9

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre des Finances et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre des Finances est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande.

Palais de Luxembourg, le 3 avril 2014

Le Ministre des Finances,
Pierre GRAMEGNA

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. (1) La présente loi est applicable aux demandes d'échange de renseignements en matière fiscale émanant de l'autorité compétente d'un Etat requérant en vertu:

1. d'une convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune;
 2. d'un accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale;
 3. de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne;
 4. de la loi du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal;
 5. de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013;
- et désignés ci-après par „les Conventions et lois“.

(2) Les renseignements qui sont demandés pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence respective de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises. Cette compétence est déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

(3) En l'absence de compétence de l'une des administrations en vertu du paragraphe précédent, les renseignements demandés relèvent de la compétence de l'Administration des contributions directes.

Art. 2. (1) Les administrations fiscales sont autorisées à requérir les renseignements de toute nature qui sont demandés pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et lois auprès du détenteur de ces renseignements.

(2) Le détenteur des renseignements est obligé de fournir les renseignements demandés, en totalité, de manière précise, sans altération, y compris ceux en relation avec des tiers, endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision portant injonction de fournir les renseignements demandés. Cette obligation comprend la transmission des pièces sans altération sur lesquelles les renseignements sont fondés, y compris ceux en relation avec des tiers.

(3) Les renseignements demandés peuvent se rapporter à une ou plusieurs années antérieures à l'entrée en vigueur des Conventions et lois si l'Etat requérant établit que les renseignements demandés sont vraisemblablement pertinents pour déterminer le revenu imposable au titre d'une année d'imposition postérieure à l'entrée en vigueur des Conventions et lois.

Art. 3. (1) L'administration fiscale compétente vérifie la régularité formelle de la demande d'échange de renseignements. La demande d'échange de renseignements est régulière en la forme si elle contient l'indication de la base juridique et de l'autorité compétente dont émane la demande ainsi que les autres indications prévues par les Conventions et lois.

(2) Si la demande d'échange de renseignements ne contient pas les indications prévues au paragraphe 1er, un complément d'information est demandé à l'autorité compétente de l'Etat requérant. L'administration fiscale compétente est tenue d'exécuter la demande d'échange de renseignements lorsque celle-ci est complète ou a été complétée.

(3) Si l'administration fiscale compétente ne détient pas les renseignements demandés, le directeur de l'administration fiscale compétente ou son délégué notifie par lettre recommandée sa décision portant injonction de fournir les renseignements demandés au détenteur des renseignements. La notification de la décision au détenteur des renseignements demandés vaut notification à toute autre personne y visée.

(4) La demande d'échange de renseignements ne peut pas être divulguée. La décision d'injonction ne comporte que les indications qui sont indispensables pour permettre au détenteur des renseignements d'identifier les renseignements demandés.

(5) Outre la procédure d'injonction prévue au paragraphe 3, les fonctionnaires et agents de l'administration fiscale compétente, chargés de la mise en oeuvre de l'échange de renseignements, disposent des mêmes pouvoirs d'investigation que ceux mis en oeuvre dans le cadre des procédures d'imposition tendant à la fixation ou au contrôle des impôts, droits et taxes relevant de la compétence de l'administration fiscale compétente.

Art. 4. (1) En cas d'urgence de la demande d'échange de renseignements, de risque de compromettre le succès de l'enquête menée dans l'Etat requérant ou en présence d'autres raisons pertinentes établies par l'autorité compétente de l'Etat requérant, l'administration fiscale compétente peut interdire au détenteur des renseignements, lorsqu'il est un établissement de crédit, ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au client concerné ou à des personnes tierces, l'existence et le contenu de la décision d'injonction.

(2) Ceux qui ont contrevenu sciemment à cette interdiction sont punis d'une amende allant de 1.250 à 250.000 euros.

Art 5. (1) Si les renseignements demandés ne sont pas fournis endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision portant injonction de fournir les renseignements demandés, une amende administrative fiscale d'un maximum de 250.000 euros peut être infligée au détenteur des renseignements. Le montant en est fixé par le directeur de l'administration fiscale compétente ou son délégué.

(2) L'amende administrative fiscale se prescrit par cinq ans à partir du 31 décembre de l'année dans laquelle elle est notifiée.

Art. 6. Avant de transmettre les renseignements vraisemblablement pertinents à l'autorité compétente de l'Etat requérant, l'administration fiscale compétente peut écarter tous les renseignements dont la transmission conduirait à divulguer un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial, ou une information dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Art. 7. (1) Contre les décisions visées à l'article 3, paragraphe 3, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif à toute personne visée par ladite décision ainsi qu'à tout tiers concerné, à l'exception des personnes auxquelles la décision d'injonction n'a pas été révélée en vertu de l'article 4.

Le recours ne peut porter que sur la régularité formelle de la décision d'injonction émise par l'administration fiscale compétente.

Contre les décisions visées à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements.

Le recours contre les décisions visées à l'article 3, paragraphe 3 et à l'article 5 doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés. Le recours a un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive d'instance. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête introductive. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse ou de l'expiration du délai pour le dépôt du mémoire en réponse.

(2) Les décisions du tribunal administratif peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification du jugement par les soins du greffe. Il est sursis à l'exécution des jugements pendant le délai et l'instance d'appel. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat présidant la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. La

Cour d'appel statue dans le mois à dater de la signification du mémoire de réponse, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.

(3) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, la demande d'échange de renseignements n'est pas déposée au greffe aux fins de consultation par les parties et n'est pas communiquée à celles-ci.

Les parties, leurs dirigeants et employés ne peuvent pas communiquer aux personnes auxquelles la décision d'injonction n'a pas été révélée en vertu de l'article 4, l'existence ou le contenu de la décision d'injonction, de la requête introductive d'instance ou des mémoires. Ceux qui ont contrevenu sciemment à cette interdiction sont punis d'une amende allant de 1.250 à 250.000 euros.

Art. 8. Les articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande sont abrogés.

Art. 9. Les articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande continuent à s'appliquer aux demandes d'échange de renseignements dont les administrations fiscales sont saisies avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 10. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale“.

Art. 11. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi entend remédier à plusieurs critiques qui sont formulées dans le rapport d'examen par les pairs de Phase 2, publié en date du 22 novembre 2013 par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après „Forum mondial“).

Le rapport analyse le cadre législatif et réglementaire ainsi que la mise en oeuvre pratique de la norme internationale en matière d'échange de renseignements sur demande par le Luxembourg et lui attribue une notation globale négative (*non conforme*).

Depuis son engagement du 13 mars 2009 de se rallier intégralement à la norme internationale et afin d'assurer que l'échange de renseignements sur demande puisse être exécuté de façon efficace, le Luxembourg avait rapidement procédé à une adaptation tant des procédures internes des administrations fiscales concernées par l'échange de renseignements, que des voies de recours contre les décisions prises au courant de ces procédures, ceci à travers la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande (ci-après „loi du 31 mars 2010“).

La présente loi vise à adapter et à préciser le cadre légal existant. Pour des raisons de simplification il est prévu d'abroger les dispositions relatives à la procédure, intégrées dans la loi du 31 mars 2010, et de mettre en place une nouvelle loi à part.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article définit le champ d'application de la loi ainsi que les compétences respectives de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises en matière d'échange de renseignements sur demande.

La loi s'applique à toutes les demandes d'échange de renseignements en matière fiscale, adressées aux administrations fiscales luxembourgeoises et provenant de l'autorité compétente d'un autre Etat sur base d'une convention fiscale ou d'un accord bilatéral en vigueur. Sont visés les conventions et accords bilatéraux basés sur les modèles élaborés par l'OCDE, à savoir le modèle de convention fiscale dans sa version de 2005 et le modèle d'accord d'échange de renseignements, dénommé „Tax Information Exchange Agreement“ („TIEA“) en anglais, dans sa version de 2002.

Pour des raisons de simplification, la procédure est désormais applicable à toutes les demandes d'échange de renseignements, même à celles introduites en vertu d'une convention fiscale qui ne reprend pas les dispositions de l'article 26, paragraphe 5 du modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005 et qui n'admet donc pas encore l'échange de renseignements bancaires ou d'autres renseignements protégés par des règles de secret.

Pour l'instant deux procédures de collecte des renseignements coexistent. L'une repose sur les pouvoirs de collecte internes et s'applique aux demandes d'échange de renseignements introduites en vertu d'une convention fiscale non mise à jour. La seconde procédure, prévue par la loi du 31 mars 2010, est applicable aux demandes introduites en vertu d'une convention mise à jour ou nouvellement conclue ainsi qu'en vertu des lois ayant transposé la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures et la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Sont également visées les demandes d'échange de renseignements, envoyées sur base de la convention multilatérale élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE, à savoir la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, telle qu'amendée par le protocole de 2010.

Article 2

Cet article reprend les dispositions de l'article 2 de la loi du 31 mars 2010 sous réserve de quelques précisions.

Au paragraphe 1er l'expression „de toute nature“ a été ajoutée. Cet ajout ne constitue pas une extension de la notion de renseignements mais une simple précision qui confirme que cette notion doit être entendue de manière large.

Au paragraphe 2 l'étendue des renseignements à fournir par le détenteur des renseignements a été précisée afin de remédier à l'une des critiques formulées par le Forum mondial selon laquelle le Luxembourg n'aurait pas toujours utilisé ses pouvoirs de collecte et de contrainte pour obtenir tous les renseignements demandés lorsque la personne en possession des informations a fourni des informations incomplètes. Plus particulièrement, le Luxembourg aurait fourni des informations bancaires partiellement illisibles puisque certains détails auraient été noircis directement par les banques.

La norme internationale interdit à l'Etat requis de refuser d'exécuter une demande d'échange de renseignements parce qu'il pense que les renseignements demandés manquent de pertinence pour le contrôle ou l'enquête sous-jacents, l'Etat requérant étant seul juge de la pertinence vraisemblable des renseignements demandés. *A fortiori*, le détenteur des renseignements ne saurait refuser la transmission d'une partie des renseignements en invoquant le secret professionnel auquel il est généralement assujéti.

Le paragraphe 2 clarifie que le détenteur des renseignements doit répondre, de manière précise, à toutes les questions qui lui ont été posées et fournir tous les renseignements, y inclus les documents qui lui ont été demandés par l'administration fiscale compétente, dans leur intégralité et sans altération. Un établissement de crédit n'est ni autorisé à noircir ni à rendre autrement illisibles des informations qui apparaissent sur les pièces demandées et qui sont en relation avec un tiers. A titre d'exemple, sont demandés les extraits de compte de Monsieur X pour une période donnée et y figure un virement de la part de Madame Y. Bien que la demande ne concerne pas Madame Y, cette information ne peut pas

être dissimulée par l'établissement de crédit puisque les pièces doivent être fournies à l'administration fiscale compétente sans altération.

Le détenteur des renseignements est obligé de fournir tous les renseignements demandés par l'administration fiscale compétente sans qu'une violation du secret professionnel ne puisse lui être reprochée.

La dernière phrase du paragraphe 2 constitue le corollaire du paragraphe 1er. Elle rappelle que la notion de renseignements doit être entendue de manière large et que le détenteur des renseignements est tenu de fournir tout document qui lui est demandé.

Le paragraphe 3 fait suite à une recommandation du Forum mondial qui impose au Luxembourg de collecter et d'échanger des renseignements bancaires qui sont pertinents pour une période d'imposition postérieure à la date d'entrée en vigueur d'une convention fiscale même lorsque les renseignements sont antérieurs à cette date.

Article 3

Il ressort du commentaire relatif à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, tel qu'adopté par le Conseil de l'OCDE en date du 17 juillet 2012, que „dans le contexte de l'échange de renseignements sur demande, la norme exige qu'au moment où la demande est formulée, il doive y avoir une possibilité raisonnable que les renseignements demandés se révéleront pertinents; que les renseignements, une fois fournis, se révèlent être pertinents ou non est sans importance. Une demande ne saurait ainsi être rejetée lorsqu'une évaluation précise de la pertinence des renseignements au regard d'une enquête en cours n'est possible qu'après réception des renseignements. Les autorités compétentes devraient se concerter lorsque le contenu de la demande, les circonstances qui ont mené à la demande, ou encore la pertinence vraisemblable de renseignements demandés, ne sont pas clairs pour l'Etat requis. Cependant, une fois que l'Etat requérant a donné une explication quant à la pertinence vraisemblable des renseignements demandés, l'Etat requis ne saurait refuser une demande ou refuser de transmettre des renseignements demandés parce qu'il pense que les renseignements manquent de pertinence pour le contrôle ou l'enquête sous-jacents. Lorsque l'Etat requis prend connaissance de faits remettant en question la pertinence vraisemblable d'une partie des renseignements demandés, les autorités compétentes devraient se concerter et l'Etat requis peut demander à l'Etat requérant de clarifier la pertinence vraisemblable à la lumière de ces faits. Dans le même temps, le paragraphe 1 n'oblige pas l'Etat requis à fournir des renseignements lorsque la demande relève de la „pêche aux renseignements“, c'est-à-dire lorsqu'elle demande des renseignements dont il est peu probable qu'ils aient un lien avec une enquête ou un contrôle en cours“.

Le Forum mondial reproche au Luxembourg d'avoir „interprété le critère de pertinence vraisemblable de manière excessivement restrictive, ce qui a empêché, dans certains cas, la communication de renseignements. En outre, dans certains cas, le Luxembourg a demandé des confirmations à la juridiction requérante qui ne sont pas nécessaires“.

Plus particulièrement, il constate que le Luxembourg a „refusé, dans un certain nombre de cas, de communiquer des renseignements à caractère bancaire en réponse à des demandes d'informations valides en invoquant le fait que les données utilisées à l'appui de ces demandes avaient été obtenues à l'origine d'une manière contraire à son droit interne, sans toutefois expliquer sur quelles dispositions juridiques son refus s'est fondé“.

L'article 3 vise à remédier à ces critiques et à consacrer la procédure d'exécution des demandes d'échange de renseignements telle qu'elle est d'ores et déjà mise en oeuvre par les administrations fiscales en pratique.

Le paragraphe 1er précise ainsi clairement que le contrôle à effectuer par l'administration fiscale compétente se limite à un contrôle de la régularité formelle consistant à vérifier si la demande d'échange de renseignements contient toutes les indications nécessaires prévues par les Conventions et lois.

En d'autres termes, il n'appartient pas à l'administration fiscale compétente de vérifier ou d'apprécier l'opportunité et la régularité de l'enquête ou du contrôle fiscal mené à l'étranger ou de remettre en cause la véracité des éléments de fait tels que présentés par l'autorité compétente étrangère.

Le paragraphe 2 rappelle que l'échange de renseignements sur demande doit être accordé de la manière la plus large possible. Un complément d'information ne peut être demandé que lorsque la demande est incomplète.

L'administration fiscale compétente est tenue de donner suite à toute demande d'échange de renseignements qui est régulière en la forme. Il en est de même en présence d'indices de nature à faire présumer que les données, à l'origine de la demande étrangère, ont été obtenues de manière illicite. Comme l'administration fiscale compétente est tenue par la loi de remplir ses obligations découlant des conventions et accords internationaux et des directives européennes, elle a l'obligation légale d'exécuter les demandes d'échange de renseignements émanant d'une autorité compétente étrangère. En cas de doute sur l'origine licite des données à la base de la demande étrangère, l'administration fiscale est tenue d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat en application de l'article 16, paragraphe 2 de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises.

Le paragraphe 3 reprend les dispositions en matière de notification de la décision d'injonction telles que prévues à l'article 4 de la loi du 31 mars 2010. Il clarifie que la décision d'injonction doit émaner du directeur de l'administration fiscale compétente ou de son délégué. Il consacre également la pratique actuelle des administrations fiscales en précisant que l'administration fiscale compétente ne procédera pas à la notification du contribuable concerné lorsqu'elle détient d'ores et déjà les renseignements demandés. Il en est ainsi lorsque les informations se trouvent dans les dossiers fiscaux ou dans une base de données légalement accessible par l'administration fiscale.

Le paragraphe 4 fait suite au reproche formulé par le Forum mondial selon lequel le Luxembourg aurait divulgué des informations non essentielles et, par ailleurs, non publiques dans les décisions d'injonction adressées au détenteur des renseignements, et aurait ainsi violé le principe selon lequel les informations contenues dans les demandes d'échange de renseignements doivent être tenues confidentielles.

Les Conventions et lois consacrent le principe de la confidentialité de tous les renseignements échangés entre l'Etat requérant et l'Etat requis, dont notamment la demande d'échange de renseignements émise par l'Etat requérant. Les Etats ont l'obligation, tant pour les renseignements fournis par l'Etat requérant dans le cadre de sa demande que pour ceux communiqués par l'Etat requis en réponse à la demande, de les soumettre au régime du secret prévu pour les renseignements obtenus à l'intérieur de l'Etat. Le caractère confidentiel d'une demande d'échange de renseignements étrangère et l'obligation de la soumettre au régime de confidentialité du droit interne impliquent ainsi qu'elle se trouve protégée par le secret fiscal régi par le § 22 AO.

Afin de garantir la confidentialité de la demande d'échange de renseignements, la décision d'injonction doit être considérée comme étant suffisamment motivée lorsqu'elle permet l'identification des renseignements demandés par le détenteur des renseignements. Aucune autre condition de fond n'est exigée aux fins de sa validité.

Le paragraphe 4 rappelle, en outre, que la demande d'échange de renseignements ne peut pas être remise au détenteur des renseignements ou consultée par lui.

Le paragraphe 5 précise expressément que pour exécuter une demande d'échange de renseignements, l'administration fiscale compétente ne doit pas nécessairement ou exclusivement procéder par voie de décision d'injonction à adresser au détenteur des renseignements. Chaque administration fiscale conserve ses pouvoirs d'investigation propres qu'elle met en oeuvre pour accéder aux renseignements détenus par les contribuables ou les tiers dans le cadre de la procédure d'investigation et de détermination des impôts, droits et taxes internes luxembourgeois.

Sont notamment visés les moyens prévus par la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (LGI) parmi lesquels figurent, entre autre, le droit de faire comparaître le contribuable, de l'engager à fournir des renseignements ou des éléments de conviction supplémentaires, d'exiger la présentation de livres et de papiers d'affaires ou autre document important pour la détermination de l'impôt, d'accéder dans les immeubles et les locaux des contribuables (§ 170-173 LGI), respectivement, le droit de recourir à des experts, de demander aux tierces personnes de fournir des renseignements et de produire leurs livres d'affaires (§ 175 LGI).

En matière d'impôts indirects les bases légales principales concernant les pouvoirs d'investigation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines sont l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que l'article 30 de la loi du 28 février 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession.

Le paragraphe 5 précise, en outre, que ces pouvoirs sont à exercer par les agents et fonctionnaires chargés de la mise en oeuvre de l'échange de renseignements au sein de l'administration fiscale compétente.

Article 4

Le commentaire relatif à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, tel qu'adopté par le Conseil de l'OCDE en date du 17 juillet 2012 prévoit que „*les procédures de notification ne doivent pas (...) être appliquées d'une manière qui, compte tenu des circonstances particulières de la demande, entravent les efforts de l'Etat requérant. En d'autres termes, elles ne doivent pas empêcher ou retarder indûment des échanges effectifs de renseignements. Par exemple, les procédures de notification devraient permettre des exceptions à la notification préalable, notamment dans les cas où la demande de renseignements a un caractère très urgent ou dans ceux où la notification est susceptible de compromettre les chances de succès de l'enquête menée par l'Etat requérant*“.

La procédure d'échange de renseignements luxembourgeoise ne prévoit pas de notification préalable du contribuable concerné par l'administration fiscale. Comme la notification de la décision d'injonction au détenteur des renseignements vaut pourtant notification à toute autre personne y visée en application de l'article 3, paragraphe 3 et fait courir le délai du recours en annulation prévu à l'article 7, le détenteur des renseignements (p. ex. une banque) pourra informer son client de la procédure d'échange de renseignements en cours.

Il en résulte qu'en pratique, le contribuable concerné est souvent informé de la procédure en cours avant la transmission des renseignements à l'Etat requérant. La confidentialité de l'échange de renseignements n'est garantie que si les renseignements demandés sont disponibles dans les dossiers fiscaux (ce qui est rarement le cas pour les informations bancaires) ou si l'Etat requérant renonce à sa demande.

Le fait de ne pas prévoir d'exception à cette notification préalable *de facto* du contribuable concerné constitue une entrave à l'échange effectif de renseignements qui est incompatible avec la norme internationale et les exigences du Forum mondial.

L'article 4 permet désormais à l'administration fiscale compétente d'interdire au détenteur des renseignements bancaires d'informer son client ou une personne tierce de l'existence ou du contenu de la décision d'injonction. Cette interdiction n'est pas systématique. La confidentialité ne peut être exigée qu'à la demande expresse de l'Etat requérant et dans certains cas spécifiques.

Le non-respect de l'obligation de confidentialité imposée aux établissements de crédit par l'administration fiscale compétente constitue une infraction pénale susceptible d'être punie d'une amende allant de 1.250 à 250.000 euros.

Article 5

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la loi du 31 mars 2010 et prévoit la possibilité pour l'administration fiscale compétente d'infliger une amende administrative fiscale à caractère coercitif au détenteur des renseignements qui ne fournit pas tous les renseignements demandés dans le délai légal.

Article 6

Cet article rappelle qu'avant d'envoyer les renseignements à l'autorité compétente étrangère, l'administration fiscale est autorisée à effectuer un contrôle *a posteriori* des renseignements qui lui ont été fournis par le détenteur des renseignements.

L'administration fiscale vérifie si tous les renseignements recueillis sont vraisemblablement pertinents, c'est-à-dire s'il est probable qu'ils aient un lien avec l'enquête ou le contrôle en cours et si leur transmission ne se heurte pas à un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial, ou si leur divulgation n'est pas contraire à l'ordre public.

L'article 6 reprend le libellé textuel de la disposition telle qu'elle résulte de l'article 26, paragraphe 3, alinéa c) du modèle de convention fiscale de l'OCDE. Les limitations à l'échange des renseignements demandés sont à interpréter restrictivement et en conformité avec la norme internationale reprise dans les Conventions et lois et plus amplement décrite dans le commentaire relatif à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Article 7

Cet article détermine les voies de recours à exercer contre les décisions prises par les administrations fiscales en vertu de l'article 3, paragraphe 3 et de l'article 5. Il s'agit des mêmes recours que ceux prévus par la loi du 31 mars 2010 sous réserve de quelques précisions et modifications.

Les voies de recours subsistent lorsque la confidentialité de la demande d'échange de renseignements est exigée en vertu de l'article 4 et peuvent être exercées par les établissements de crédit.

Le recours en annulation peut être introduit pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

En matière d'échange de renseignements sur demande, le rôle du juge administratif est circonscrit par une triple limitation, à savoir, d'une part, celle découlant de sa compétence limitée de juge de l'annulation, de seconde part, celle découlant du fait que la décision directoriale repose à la base sur la décision d'une autorité étrangère, dont la légalité, le bien-fondé et l'opportunité échappent au contrôle du juge luxembourgeois, et, de troisième part, du critère s'imposant tant à l'administration fiscale qu'au juge administratif, à savoir celui de „pertinence vraisemblable“.

Le paragraphe 1er précise expressément que le recours en annulation ne peut porter que sur la régularité formelle de la décision d'injonction émise par l'administration fiscale luxembourgeoise et prise en exécution de la demande d'échange de renseignements émanant de l'autorité requérante.

Le paragraphe 3 constitue le corollaire de l'article 3, paragraphe 4 et rappelle que la demande d'échange de renseignements à la base de la décision d'injonction doit rester confidentielle et ne peut pas être consultée par les parties à l'instance ou leur être communiquée.

L'obligation de confidentialité à respecter par les établissements de crédit dans le cadre de l'article 4 est maintenue devant les juridictions administratives et s'étend aux observations écrites présentées en cours d'instance par les parties. La même sanction pénale que celle prévue à l'article 4 s'applique en ce de violation de cette interdiction.

Article 8

Cet article abroge les dispositions relatives à la procédure applicable en matière d'échange de renseignements telles que prévues par la loi du 31 mars 2010 et reprises dans la présente loi sous réserve de quelques modifications et précisions.

Article 9

Cet article comporte les dispositions transitoires nécessaires en raison de l'abrogation des dispositions relatives à la procédure applicable en matière d'échange de renseignements telles que prévues par la loi du 31 mars 2010.

Articles 10 et 11

Ces articles ne soulèvent pas de commentaires particuliers.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget,
la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

N° 6680¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(3.6.2014)

Par lettre en date du 10 avril 2014, M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, a fait parvenir le projet de loi cité sous rubrique pour avis à notre chambre professionnelle.

1. Objet du projet

1. Le projet de loi vise à adapter et à préciser le cadre légal existant en matière des procédures internes des administrations fiscales concernées par l'échange de renseignements et des voies de recours contre les décisions prises au cours de ces procédures. Ce cadre est défini à l'heure actuelle par la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande.

2. Pour des raisons de simplification, le projet de loi prévoit d'abroger les articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010, et de mettre en place une nouvelle loi consacrée à l'échange de renseignements sur demande.

2. Non-conformité aux normes internationales en matière d'échange de renseignements sur demande

3. Depuis son engagement du 13 mars 2009 de se rallier intégralement à la norme internationale et afin d'assurer que l'échange de renseignements sur demande puisse être exécuté de façon efficace, le Luxembourg avait rapidement procédé à une adaptation tant des procédures internes des administrations fiscales concernées par l'échange de renseignements, que des voies de recours contre les décisions prises au cours de ces procédures, ceci à travers la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande.

4. Toutefois, le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales¹ a formulé plusieurs critiques dans le rapport d'examen par les pairs de phase 2, publié en date du 22 novembre 2013. Le rapport analyse le cadre législatif et réglementaire ainsi que la mise en œuvre

¹ Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements, qui trouve son origine dans le Forum sur les pratiques fiscales dommageables, organe subsidiaire du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, a été fondé en 2000 afin d'élaborer des normes en matière de droit bancaire et fiscal. Le Forum mondial a notamment élaboré, en 2002, un projet de Modèle d'accord sur l'échange de renseignements en matière fiscale qui sert aujourd'hui de fondement aux conventions bilatérales.

pratique de la norme internationale en matière d'échange de renseignements sur demande par le Luxembourg et lui attribue une note globale négative (non conforme).

5. Voici les termes de référence du tableau des normes internationales en matière d'échange de renseignements, pour lesquels le Luxembourg n'est pas conforme.

A.1. Les juridictions doivent s'assurer que leurs autorités compétentes ont à disposition des renseignements relatifs à la propriété et à l'identité pour l'ensemble des entités et arrangements pertinents.

Le Luxembourg autorise toujours l'émission de titres au porteur sans avoir mis en place des mécanismes d'identification des détenteurs.

B.1. Les autorités compétentes doivent, au titre d'un accord d'échange de renseignements, avoir le pouvoir d'obtenir et de communiquer les informations demandées à une personne placée sous leur compétence territoriale et qui détient ou contrôle ces informations.

D'après le Forum mondial, le Luxembourg a bien mis en place des mécanismes d'échange de renseignements, mais ne les utilise pas toujours, soit parce qu'il se retranche derrière le secret commercial, soit parce qu'il exclut des entités de la communication des renseignements (SOPARFI p. ex.)

C.1. Les mécanismes d'échange d'informations doivent permettre un échange efficace de renseignements.

Seulement 43 des 75 accords signés par le Luxembourg permettent un échange de renseignements conforme au standard international. Parmi ces 43 accords, 23 sont en vigueur.

Le Luxembourg interprète le critère de pertinence vraisemblable de manière trop restrictive.

C.4. Les mécanismes d'échange de renseignements doivent respecter les droits et protections des contribuables et des tiers.

Le Luxembourg a parfois refusé de communiquer des renseignements parce que les données utilisées à l'appui des demandes de renseignements avaient été obtenues à l'origine d'une manière contraire à son droit interne, sans toutefois expliquer sur quelles dispositions juridiques son refus s'est fondé.

6. Afin de tenir compte de ces critiques et de mettre la législation luxembourgeoise en conformité, une modification des dispositions légales en matière d'échange de renseignements sur demande devient nécessaire.

3. Les dispositions du projet de loi

7. Les modifications principales apportées par le projet sont les suivantes:

8. Pour des raisons de simplification, la procédure est désormais applicable à toutes les demandes d'échange de renseignements, même à celles introduites en vertu d'une convention fiscale qui ne reprend pas les dispositions de l'article 26, paragraphe 5 du modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005 et qui n'admet donc pas encore l'échange de renseignements bancaires ou d'autres renseignements protégés par des règles de secret.

9. L'article 3 du projet vise à adresser les critiques du Forum mondial et à définir la procédure d'exécution des demandes d'échange de renseignements.

Ainsi il précise clairement que le contrôle à effectuer par l'administration fiscale compétente se limite à un contrôle de la régularité formelle, consistant à vérifier si la demande d'échange de renseignements contient toutes les indications nécessaires prévues par les conventions et lois.

Il rappelle que l'échange de renseignements sur demande doit être accordé de la manière la plus large possible. Un complément d'information ne peut être demandé que lorsque la demande est incomplète. Si la demande d'échange de renseignements est complète ou a été complétée, l'administration fiscale est tenue de l'exécuter.

Ensuite le projet précise que, pour exécuter une demande d'échange de renseignements, l'administration fiscale compétente ne doit pas nécessairement ou exclusivement procéder par voie de décision

d'injonction à adresser au détenteur des renseignements. Chaque administration fiscale conserve ses pouvoirs d'investigation propres, qu'elle met en oeuvre pour accéder aux renseignements détenus par les contribuables ou les tiers dans le cadre de la procédure d'investigation et de détermination des impôts, droits et taxes internes luxembourgeois.

10. L'article 4 du projet permet désormais à l'administration fiscale compétente d'interdire au détenteur des renseignements bancaires d'informer son client ou une personne tierce de l'existence ou du contenu de la décision d'injonction. Cette interdiction n'est pas systématique. La confidentialité ne peut être exigée qu'à la demande expresse de l'Etat requérant et dans certains cas spécifiques.

11. L'article 6 rappelle qu'avant d'envoyer les renseignements à l'autorité compétente étrangère, l'administration fiscale est autorisée à effectuer un contrôle a posteriori des renseignements qui lui ont été fournis par le détenteur des renseignements. L'administration fiscale vérifie si tous les renseignements recueillis sont vraisemblablement pertinents, c'est-à-dire s'il est probable qu'ils aient un lien avec l'enquête ou le contrôle en cours et si leur transmission ne se heurte pas à un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial, ou si leur divulgation n'est pas contraire à l'ordre public.

12. Le projet prévoit encore des dispositions transitoires pour les demandes dont sont saisies les administrations fiscales avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

13. D'après la fiche financière annexée au projet de loi, celui-ci ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

Luxembourg, le 3 juin 2014

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

N° 6680²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

P R O J E T D E L O I

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(16.6.2014)

L'objet du projet de loi sous avis (ci-après dénommé, le „Projet de loi“) est (i) de modifier la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande (ci-après dénommée, la „Loi du 31 mars 2010“) de façon à supprimer les dispositions prévoyant la procédure à appliquer en matière d'échange afin (ii) d'instaurer une nouvelle procédure dans une loi distincte qui a pour but de répondre aux exigences formulées par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après dénommé, le „Forum mondial“).

*

RESUME SYNTHETIQUE

Le Projet de loi a pour objectif de répondre aux critiques émises par le Forum Mondial dans son rapport d'examen par les pairs de Phase 2, publié en date du 22 novembre 2013 relatif à la transparence et à l'échange de renseignements fiscaux sur demande (dénommé ci-après, le „Rapport“).

La Chambre de Commerce salue l'instauration d'une procédure d'échange uniforme qui s'inscrit dans la voie de la simplification administrative, bien qu'un doute subsiste quant à la procédure d'échange de droit dérivé de l'Union européenne qui semble devoir se calquer sur la procédure du droit interne, qui, elle, diffère de la procédure d'échange internationale. La Chambre de Commerce salue également la volonté manifeste du Luxembourg de s'engager dans la voie de la pleine transparence, effort qui devrait être consenti en même temps et avec la même intensité dans tous les Etats membres de l'OCDE.

Cependant, la Chambre de Commerce met en garde de ne pas tomber dans l'excès inverse. Au regard d'une étude du Rapport d'une part, et d'une analyse de droit comparé d'autre part, la Chambre de Commerce se demande en effet si le Projet de loi ne va pas au-delà des exigences raisonnables, notamment s'agissant de la divulgation d'informations portant sur des tiers et l'obligation de ne pas informer le contribuable de l'existence et du contenu de la demande le concernant, ce qui pose des questions en matière de respect de la vie privée et de protection des droits de la défense. Le Projet de loi ne contient pas non plus de limite à la rétroactivité maximale des demandes d'informations.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce souhaiterait également que le texte soit reformulé de façon à ce qu'il apparaisse clairement que (i) l'échange d'informations constitue une exception au secret professionnel et que (ii) le Luxembourg n'est pas privé, conformément aux recommandations de l'OCDE, de son pouvoir d'appréciation s'agissant du critère de „pertinence vraisemblable“ lorsqu'il est prévu que des renseignements de „toute nature“ peuvent être demandés et que les autorités et détenteurs d'informations sont obligés d'y donner suite. Ce d'autant plus que, s'agissant des détenteurs

d'informations, il n'est même pas certain d'après le Projet de loi qu'ils auront connaissance des informations essentielles de la demande étrangère, ce qui ne manquerait par ailleurs pas d'occasionner pour eux des coûts administratifs supplémentaires. Ce besoin de clarification est d'autant plus grand lorsque l'échange, pour autant qu'il soit légalement possible, porte sur des données illicitement recueillies. L'exigence d'informer le procureur d'Etat en cas de vol de données ne semble par ailleurs pas justifiée.

De façon générale, la Chambre de Commerce suggère de s'inspirer de la procédure adoptée par le Royaume-Uni, qui semble mieux concilier l'entrave au respect de la vie privée et le respect des droits de la défense, tout en permettant un échange efficace de l'information par un contrôle systématique du caractère de „pertinence vraisemblable“ d'une demande par une autorité judiciaire à défaut de collaboration du contribuable concerné par la demande.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer à ses précédents avis qui conservent toute leur pertinence en ce qui concerne le respect de la vie privée et la protection des droits de la défense.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord sur le Projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	0 ¹
Développement durable	n.a.

Appréciations:

++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

*

¹ Le gain de crédibilité devrait conduire à terme à une perception de la place financière luxembourgeoise comme place onshore à part entière.

CONSIDERATIONS GENERALES

1. Contexte international

Après avoir été placé sur la liste grise des Etats partiellement coopératifs à l'issue du sommet du G20 de Londres en juillet 2009, liste dont il était sorti très rapidement, le Luxembourg a, malgré ses efforts, une nouvelle fois été montré du doigt, cette fois par le Forum Mondial dans son Rapport.

Le Rapport comporte trois volets. Le premier volet (Volet A) s'attache à évaluer la disponibilité des informations relatives à la propriété et à l'identité des personnes, entités et arrangements visés, en matières sociale, comptable et bancaire. Le second volet (Volet B) évalue l'efficacité du cadre juridique qui doit permettre l'accès efficace aux informations, nonobstant le respect des droits et sauvegardes applicables aux personnes dans la juridiction requise. Finalement, le troisième volet (Volet C) étudie la procédure de l'échange d'informations en tant que telle par rapport à l'article 26 du Modèle de convention de l'OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale (ci-après dénommé, la „Convention Modèle“). Chacun des volets a fait l'objet, en phase 1, d'une évaluation théorique tandis que la phase 2 évaluait l'impact du cadre législatif dans la pratique.

S'agissant du Volet A, le Luxembourg a été jugé conforme par ses pairs, à l'exception de la disponibilité des informations relatives aux détenteurs d'actions au porteur et de parts dans certaines SICAR.

Au Volet B, le Rapport donne au Luxembourg une note négative pour les trois raisons suivantes: tout d'abord, parmi les 75 conventions préventives de double imposition signées par le Luxembourg à l'époque de la publication du Rapport, seules 43 conventions auraient repris le standard internationale². Par ailleurs, dans un cas, le Luxembourg aurait refusé de communiquer l'information en invoquant le secret commercial sans autre justification. Le Rapport estime enfin que le Luxembourg ne fait pas suffisamment usage de ses pouvoirs de contrainte et de sanction pour obtenir les informations.

Dans le Volet C, le Rapport fait état de différentes lacunes dans l'échange d'informations en tant que tel. Premièrement, si 43 conventions préventives de double imposition sont conformes, seulement 23 étaient en vigueur au moment de la parution du Rapport. Le Grand-Duché de Luxembourg devrait – toujours selon le Rapport – également veiller à faire connaître systématiquement et clairement ses procédures de collecte et d'échange de renseignements à tous ses partenaires et interpréter le critère de „pertinence vraisemblable“ moins strictement (en termes de période couverte et de contenu), alors que par ailleurs trop d'informations confidentielles non nécessaires seraient communiquées, notamment dans les injonctions. Enfin, la procédure devrait être de façon générale plus rapide.

2. Appréciation globale

Le Projet de loi est très certainement à saluer en ce qu'il renforce la crédibilité du Luxembourg sur le plan international. La tendance mondiale va vers un accroissement de la transparence, ce dont la Chambre de Commerce ne peut que se réjouir, pour autant que l'effort soit consenti en même temps et avec la même intensité dans tous les Etats membres de l'OCDE.

Il est incontestable que la Loi du 31 mars 2010 contient moult imperfections que la Chambre de Commerce n'avait pas hésité à relever³. La Chambre de Commerce est heureuse de voir que la Loi du 31 mars 2010 est modifiée pour ne plus contenir à l'avenir que les dispositions ratificatives d'un certain nombre de conventions, les règles régissant la procédure d'échange étant remplacées et intégrées dans un texte autonome, ce qui constitue une simplification.

Cependant, la Chambre de Commerce s'interroge sur la nécessité d'aller aussi loin que le fait le Projet de loi. Elle se base sur deux éléments pour tirer cette conclusion: une étude du Rapport, d'une part, et une analyse de droit comparé, d'autre part.

S'agissant du Rapport, la Chambre de Commerce estime que si l'enquête sur base de laquelle le Rapport a été établi était réalisée au jour d'aujourd'hui, beaucoup de remarques émises par le Forum mondial deviendraient caduques, indépendamment des imperfections de la Loi du 31 mars 2010. En effet, un laps de temps important s'est écoulé entre les recherches du comité d'experts et la publication

2 La non-conformité des conventions préventives de double imposition vient principalement du fait qu'elles sont antérieures à mars 2009 et n'ont pas encore été mises à jour. Par ailleurs, deux autres conventions préventives de double imposition contiendraient des restrictions qui ne sont pas conformes au standard OCDE.

3 Avis de la Chambre de Commerce du 27 janvier 2010 relatif au projet de loi n° 6072.

du rapport, soit à peu près trois ans. A titre d'exemple, le Rapport mentionne que seules les 23 conventions en vigueur conclues par le Luxembourg auraient été conformes en droit et en fait à l'article 26 de la Convention Modèle. Comme le Rapport le reconnaît lui-même, les données, à l'heure où le Rapport est publié, ne seront plus nécessairement à jour. C'est ainsi que des dizaines de conventions conformes sont depuis lors entrées en vigueur et que de nouvelles ont été conclues. De même, s'agissant du Volet A, la principale critique reposait sur le régime des titres aux porteurs. A cet égard, une loi est en cours de finalisation afin de rendre obligatoire l'immobilisation de tels titres⁴, si bien que le Luxembourg devrait d'ici peu être jugé conforme pour le Volet A.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce s'interroge encore sur d'autres aspects du Rapport. En effet, elle se demande notamment quel est l'apport, au Volet B, de relayer un dysfonctionnement isolé et ponctuel, relevé par un seul Etat participant, lorsque le Luxembourg aurait refusé de fournir l'information au nom du secret commercial sans avoir expliqué sur base de quels arguments il fondait son refus. La Chambre de Commerce s'interroge aussi quant à savoir si les recommandations du Forum Mondial tiennent suffisamment compte du respect des droits de la défense et du respect de la vie privée, ainsi qu'il sera exposé dans le commentaire des articles.

S'agissant précisément des droits de la défense et du respect de la vie privée, la Chambre de Commerce aimerait citer l'exemple du Royaume-Uni, soumis aux mêmes exigences que le Grand-Duché en matière de transparence et dont les pratiques d'échange d'informations ont également fait l'objet de critiques de la part du Forum Mondial en 2011. En réponse, le Royaume-Uni a adopté une nouvelle procédure pour l'échange de renseignements⁵. Pour autant, l'élargissement des prérogatives de l'administration fiscale britannique ne s'est pas accompagné d'une remise en cause des garanties procédurales ni d'un abandon du contrôle de la pertinence vraisemblable, bien au contraire.

En effet, ce nouveau système n'autorise pas les autorités fiscales à demander une information à un tiers sans l'accord du contribuable concerné ou l'autorisation d'un tribunal. Dans les deux cas, l'information doit être raisonnablement nécessaire („reasonably required“) à la vérification de la situation fiscale du contribuable. Dans le cadre du contrôle effectué par un tribunal, ce dernier vérifie notamment que:

- le recours à une demande à un tiers de fournir des informations est justifié (ce qui permet le contrôle du caractère raisonnablement nécessaire de l'information demandée), et
- le contribuable a reçu un résumé des motifs pour lesquels l'administration fiscale demande l'information requise (sauf dans le cas où il peut être démontré que cette information nuirait à la collecte de l'impôt).

Quand une demande porte sur des informations bancaires, l'autorité fiscale britannique vérifie d'abord que l'autorité requérante a cherché à obtenir l'information directement de la part du contribuable ou sur base de son autorisation donnée à la banque. Ce n'est que dans l'hypothèse où ces voies sont demeurées infructueuses qu'elle demande une autorisation au tribunal de délivrer une demande d'information à la banque. En cas de demande d'information à un tiers, le contribuable doit être informé, sauf si un tribunal autorise une dérogation à cette règle. Une telle dérogation ne peut être autorisée que si le tribunal est convaincu que l'administration fiscale a des raisons raisonnables de penser que l'information du contribuable pourrait être préjudiciable à l'établissement et au recouvrement de l'impôt.

Enfin, le contribuable (en cas de demande qui lui est adressée) ou le tiers ont la possibilité de faire appel, sauf dans l'hypothèse où la demande a été autorisée par un tribunal.

La Chambre de Commerce estime que la législation britannique pourrait utilement servir de source d'inspiration pour un respect des droits de la défense et une protection de la vie privée accrus.

*

4 Projet de loi 6625 relative à l'immobilisation des actions et parts au porteur et à la tenue du registre des actions nominatives et du registre des actions au porteur et portant modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

5 Schedule 36, section 113, „Information and inspection powers“ de la version actualisée du „Finance Act 2008“.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1 du Projet de loi

L'article 1er du Projet de loi définit le champ d'application de la procédure d'échange d'informations sur demande.

La Chambre de Commerce salue le fait que l'article 1er du Projet de loi harmonise cette procédure, non plus seulement pour les demandes introduites sur base des conventions préventives de double imposition signées ou mises à jour après mars 2009 (ci-après dénommées, les „Conventions nouvelle génération“), mais également pour les demandes faites sur la base de conventions antérieures, d'accords bilatéraux, de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris le 29 mai 2013 et des lois des 21 juillet 2012 et 29 mars 2013 qui transposent respectivement la directive 2010/24/UE précitée et la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (cette dernière ci-après dénommée, la „Directive 2011/16/UE“).

Concernant l'article 2 du Projet de loi

L'article 2 du Projet de loi, dans son premier paragraphe, pose le principe selon lequel les administrations fiscales luxembourgeoises sont autorisées à requérir des renseignements de toute nature, dans le cadre de l'échange de renseignements sous les conventions et lois visées à l'article 1er du Projet de loi, tandis que le paragraphe 2 prévoit l'obligation pour le détenteur de renseignements de fournir les renseignements demandés, de toute nature, en intégralité, même s'agissant de tiers. Le dernier paragraphe de cet article se penche sur le traitement des demandes d'informations impactant une année d'imposition postérieure à l'entrée en vigueur des conventions et lois visées mais portant sur une ou des années antérieures à leur entrée en vigueur pour autant que l'Etat membre requérant établisse que les renseignements demandés soient vraisemblablement pertinents.

Si, par l'effet de la primauté du droit international sur le droit interne, lesdites conventions et lois permettaient, dans certains cas déjà, de déroger au secret professionnel, la Chambre de Commerce constate que l'exception au secret professionnel est maintenant consacrée dans un texte à portée générale.

Une dérogation aussi importante au secret professionnel mérite d'être clairement définie afin d'écartier toute insécurité juridique pour les acteurs concernés.

A l'inverse, les auteurs du Projet de loi ont voulu consacrer noir sur blanc que l'échange d'informations portant sur des tiers sera dorénavant autorisé. L'extension de l'échange aux informations portant sur des tiers fait suite au Rapport qui reprochait aux autorités luxembourgeoises de transmettre des informations partiellement illisibles ou noircies, notamment lorsqu'elles portaient sur des tiers non visés par la demande, dans le cas d'un mandataire ou d'un co-titulaire de compte. Même si elle comprend la volonté du Luxembourg de se conformer au Rapport, la Chambre de Commerce s'interroge sur la compatibilité de cette exigence émise par le Forum Mondial avec le respect à la vie privée et la protection des données personnelles.

S'agissant des demandes de renseignements se rapportant à des années antérieures à l'entrée en vigueur des Conventions nouvelle génération, la Chambre de Commerce aimerait toutefois voir la rétroactivité de cette mesure limitée, même si elle est bien consciente qu'il s'agit d'une exigence du Rapport. Une solution satisfaisante pourrait être de reprendre les délais prévus dans le projet de loi n° 6643 portant approbation de la Convention de Paris et de son protocole.

Concernant l'article 3 du Projet de loi

L'article 3 du Projet de loi a trait à la vérification de la régularité formelle et à la confidentialité de la demande d'échange de renseignements ainsi qu'aux moyens de coercition à disposition des autorités fiscales pour contraindre le détenteur des renseignements à consentir à l'échange.

La Chambre de Commerce aimerait voir reflété directement dans le texte du Projet de loi que la vérification de la régularité formelle contient le contrôle du caractère de „pertinence vraisemblable“ de la demande (mais pas de la procédure sous-jacente dans l'Etat requérant), au sens des commentaires de l'article 26 de la Convention Modèle, comme c'est déjà le cas dans l'article 8 de la loi du 21 juillet 2012 transposant la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures et dans

l'article 6 de la loi du 29 mars 2013 transposant la Directive 2011/16/UE. Il en va de même en ce qui concerne les limites des démarches à effectuer pour récolter les renseignements souhaités (cf. articles 5, respectivement 7 des lois précitées).

La Chambre de Commerce constate en effet que le Projet de loi laisse à l'administration fiscale le pouvoir de contrôler la régularité formelle de la demande d'échange de renseignement, mais ne mentionne pas la possibilité d'un contrôle sur le fond. Les commentaires précisent même à cet égard que: „il n'appartient pas à l'administration fiscale compétente de vérifier ou d'apprécier l'opportunité et la régularité de l'enquête ou du contrôle fiscal mené à l'étranger ou de remettre en cause la véracité des éléments de fait tels que présentés par l'autorité compétente étrangère“ et que „La norme internationale interdit à l'Etat requis de refuser d'exécuter une demande d'échange de renseignements parce qu'il pense que les renseignements demandés manquent de pertinence pour le contrôle ou l'enquête sous-jacents, l'Etat requérant étant seul juge de la pertinence vraisemblable des renseignements demandés“.

Or, la norme internationale a précisément introduit la norme de „pertinence vraisemblable“ pour faire obstacle à la „pêche aux renseignements“ et aux demandes de „renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents pour élucider les affaires fiscales d'un contribuable déterminé“. A cet égard, un contrôle de l'administration fiscale de l'Etat requis est expressément prévu, puisque cette administration peut demander à l'Etat requis de justifier la pertinence vraisemblable des renseignements demandés. En outre, il est encore prévu que l'Etat requis n'est pas obligé de fournir des renseignements lorsque la demande relève de la „pêche aux renseignements“ ou lorsqu'il est peu probable que les renseignements „aient un lien avec une enquête ou un contrôle en cours.“

Renoncer à tout contrôle sur le fond semble dépasser les engagements internationaux et laisse la porte ouverte à tous les abus. Il semble primordial de pouvoir circonscrire les demandes parfois excessivement larges des autorités fiscales étrangères, qui exigent dans certains cas des détenteurs d'informations résidant au Grand-Duché non seulement des informations relatives aux transactions qu'ils ont conclues avec des contribuables imposables dans l'Etat requérant, mais aussi des informations sur l'ensemble de leurs opérations, comprenant des opérations avec des contribuables établis dans des Etats tiers et qui ne sont pas assujettis à l'impôt dans l'Etat requérant. En outre, cette recherche d'informations tout azimut peut s'avérer extrêmement coûteuse pour les détenteurs d'informations ainsi mis à contribution.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève que si les autorités fiscales luxembourgeoises ne disposent pas d'une information nécessaire pour effectuer le contrôle de régularité formelle, il est prévu qu'elles puissent demander un complément d'informations à l'autorité compétente de l'Etat requérant.

La Chambre de Commerce estime que le risque existe que l'exercice de cette faculté amène à des situations indésirables et contraires au but recherché. En effet, il ne faudrait pas que le simple fait pour l'administration fiscale luxembourgeoise de demander un complément d'informations pour une demande de renseignements trop vague qui, dans certains cas, s'apparenterait donc à une „pêche aux renseignements“, ne soit en soi interprété comme une reconnaissance implicite que la personne visée par la demande est connue dans les fichiers luxembourgeois, à défaut de quoi les autorités ne s'embarasseraient pas de demander un complément d'informations mais répondraient simplement qu'elles ne connaissent pas ladite personne.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce suggère que le contrôle du critère de „pertinence vraisemblable“ devrait relever de l'autorité exclusive des tribunaux, comme c'est par exemple le cas au Royaume-Uni, lorsque le contribuable refuse de collaborer avec les autorités fiscales étrangères.

A défaut pour les auteurs du Projet de loi de soumettre le contrôle du critère de „pertinence vraisemblable“ aux tribunaux, la Chambre de Commerce aimerait à tout le moins qu'ils saisissent l'opportunité de la réforme de la Loi du 31 mars 2010 pour consacrer le droit du contribuable de se voir notifier personnellement cette décision pour pouvoir exercer, le cas échéant, utilement les voies de recours ouvertes contre la décision d'injonction. A ce titre, la Cour administrative avait justement relevé à l'époque qu'„il n'est pas exclu que [le contribuable] soit en droit de faire valoir un non-respect de ses droits de la défense du fait de l'absence d'une notification effective de ladite décision à son égard [étant donné que] les décisions fixant (...) une amende administrative fiscale (...) risqueront d'être

*considérées comme relevant de la matière pénale au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*⁶.

En outre, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si le Projet de loi ne va pas trop loin dans son appréciation, que ce soit par les autorités fiscales ou, comme la Chambre de Commerce le suggère, par les autorités judiciaires, du caractère de „pertinence vraisemblable“ s'agissant des données illégalement recueillies, par exemple les listings volés de clients.

La Chambre de Commerce estime qu'il y a lieu de conserver un regard critique et indépendant sur le Rapport. En particulier, elle se demande si la légalisation d'une situation fondée sur un acte illicite est conforme au droit interne luxembourgeois, mais il ne lui appartient pas de se prononcer sur cet aspect de légalité. Dans l'hypothèse où l'utilisation de données illicitement recueillies serait maintenue, la Chambre de Commerce estime que cette situation doit être clairement visée dans le texte du Projet de loi et non pas uniquement dans les commentaires. Quant au fait que l'administration fiscale est tenue de donner son avis sans délai au procureur d'Etat en cas de doute sur l'origine licite des données à la base de la demande étrangère, dans le cadre de la coopération interadministrative et judiciaire, la Chambre de Commerce se demande quelle est l'utilité d'un tel commentaire (qui à nouveau ne se retrouve pas dans le texte du Projet de loi), puisque le procureur d'Etat à Luxembourg n'a aucune compétence pour poursuivre un vol de documents à l'étranger.

Finalement, la Chambre de Commerce comprend que la demande d'échange de renseignements de l'Etat requérant ne peut être communiquée au détenteur de ces renseignements, hors procédure judiciaire ou assimilable. Cependant, la Chambre de Commerce demande que le banquier (et tout autre détenteur d'informations) puisse obtenir les renseignements qui lui permettent au moins de déterminer (i) de quelle autorité étrangère la demande est issue et (ii) quelle est la personne contre qui la procédure est menée.

Concernant l'article 4 du Projet de loi

L'article 4 du Projet de loi prévoit qu'„en cas d'urgence de la demande de renseignements, de risque de compromettre le succès de l'enquête menée dans l'Etat requérant ou en présence d'autres raisons pertinentes“, l'administration fiscale compétente peut interdire au banquier de révéler l'existence et le contenu d'une injonction au client concerné. Ce projet d'article va beaucoup plus loin que le droit interne qui, comme le prévoit le „Schedule 36“, ne permet d'exception au principe de l'information du contribuable qu'en cas de „Gefahr im Verzuge“⁷, ce qui correspond à la deuxième hypothèse visée dans l'article 4 projeté. Cet élargissement des possibilités de „no tipping off“ pose à la Chambre de Commerce les questions suivantes:

(i) Articulation du droit européen avec le droit interne

Comme déjà relevé par la Chambre de Commerce dans son avis du 30 avril 2014⁸, la Directive 2011/16/UE prévoit, dans son article 6, paragraphe 3, qui est repris dans l'article 7, paragraphe 3 de la loi du 29 mars 2013, que:

„Pour obtenir les informations demandées ou pour procéder à l'enquête administrative demandée, l'autorité requise suit les mêmes procédures que si elle agissait de sa propre initiative ou à la demande d'une autre autorité de son propre Etat membre“.

Cette disposition semble indiquer qu'il y a lieu de traiter, pour la procédure applicable, un résident de l'Union européenne comme un résident luxembourgeois et donc de lui appliquer la procédure purement nationale (abstraction faite du secret fiscal de l'article 178bis de la loi générale des impôts du 22 mai 1931, dite „Abgabenordnung“, dénommée, „Loi générale des impôts“). Une telle approche semble aussi cohérente eu égard au droit européen qui contient un principe de non-discrimination. Etant donné que le droit européen prime les conventions bi- et multilatérales entre Etats membres, y compris en matière fiscale, lorsque l'Union européenne a effectivement légiféré dans ce domaine, il semble bien qu'il faille limiter l'interdiction pour le banquier de communiquer à son client au seul cas du

6 Avis de la Cour administrative du 29 octobre 2009 relatif au projet de loi n° 6072. Cette position semble avoir été confirmée dans l'affaire CEDH Chambaz c. Suisse du 5 avril 2012, requête n° 11663/04.

7 Cf. les termes du § 209 de la Loi générale des impôts.

8 Avis de la Chambre de Commerce du 30 avril 2014 relatif au projet de loi n° 6643.

„Gefahr im Verzuge“ du droit interne luxembourgeois. Cette solution aurait également le mérite de mieux respecter les droits de la défense et à la vie privée.

(ii) Droits de la défense

Pour la Chambre de Commerce, le Projet de loi marque un recul en matière de respect des droits de la défense en ce que l'interdiction plus large de communiquer l'existence d'une injonction de fournir des renseignements au contribuable concerné revient à le priver de la possibilité de contester la régularité de l'injonction dans un plus grand nombre de situations.

L'amendement au numéro 11 du commentaire de l'article 26 de la Convention Modèle précise à cet égard:

„(...) les règles de confidentialité couvrent, par exemple, la correspondance entre autorités compétentes, y compris la lettre de demande de renseignements. Dans le même temps, il est entendu que l'Etat requis peut divulguer le minimum de renseignements contenus dans une lettre de l'autorité compétente (mais pas la lettre elle-même) qui sont nécessaires pour permettre à l'Etat requis d'obtenir les renseignements demandés ou les fournir à l'Etat requérant, sans pour autant entraver les efforts de l'Etat requérant. Cependant, si des procédures judiciaires, ou des procédures assimilables en vertu de la législation interne de l'Etat requis, nécessitent de divulguer la lettre elle-même, l'autorité compétente de l'Etat requis peut le faire à moins que l'Etat requérant ne précise autrement“.

Les tribunaux du Luxembourg ont clairement confirmé que l'absence de communication de la demande d'échange d'informations pouvait conduire à une violation des droits de la défense en vertu de la législation interne⁹:

„La demande de renseignement d'une autorité étrangère se trouve directement à la base d'une décision directoriale portant injonction à un détenteur de renseignements au Luxembourg de les fournir et constitue une pièce essentielle dans le cadre du contrôle de la légalité de la décision directoriale, de manière qu'elle doit être qualifiée comme pièce dont [l'Etat] entend se servir plus particulièrement au sens du paragraphe 4 [de l'article 8 de la loi du 21 juin 1999]”¹⁰.

La jurisprudence européenne va également dans ce sens¹¹:

„(...) le respect des droits de la défense du contribuable n'exige pas que ce dernier participe à la demande d'informations adressée par l'Etat membre requérant à l'Etat membre requis. (...) Pour autant, rien n'empêche un Etat membre d'étendre le droit d'être [informé] à d'autres étapes de la phase d'enquête, en associant le contribuable à diverses phases de la collecte d'informations“.

En outre, un éventuel recours ne pourra plus porter que sur la régularité formelle de la décision d'injonction et ne permettra plus d'accéder à la demande d'échange de renseignements. Or, la jurisprudence administrative montre à suffisance que certaines demandes d'échanges de renseignements donnant lieu à injonction sont hasardeuses. Par ailleurs, les tribunaux ont clairement établi que l'absence de communication de la demande d'échange d'informations pouvait conduire à une violation des droits de la défense.

A cet égard, la Cour Constitutionnelle a ainsi eu l'occasion de rappeler que „l'article 12 de la Constitution qui protège la liberté individuelle implique le respect des droits de la défense.“ Or, la norme internationale n'impose pas à l'Etat requis „d'aller au-delà des limites prescrites par sa propre législation et par sa pratique administrative.“

Finalement, la Chambre de Commerce relève que l'article 4 projeté ne devrait pas viser que les établissements de crédit mais les détenteurs de renseignements potentiellement visés d'une manière générale.

⁹ Cour Administrative, 2 mai 2013, numéro du rôle 32185C; voir aussi Tribunal administratif, 6 mars 2013, numéro du rôle 31934 et avis de la Cour administrative du 29 octobre 2009 relatif au projet de loi n° 6072.

¹⁰ Loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et modifiant a) la Loi générale des impôts, b) la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs c) la loi du 27 août 1977 concernant le statut des fonctionnaires entrés au service d'institutions internationales d) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat e) la loi modifiée du 13 mars 1993 relative à l'exécution en droit luxembourgeois de la Directive n° 89/665 du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de marchés publics f) la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

¹¹ CJUE, 22 octobre 2013, affaire C-276/123, Sabou.

En conséquence, d'après la Chambre de Commerce, l'existence et le contenu d'une demande d'échange d'informations devraient toujours être communiqués „au contribuable, à son représentant ou à un témoin [dont fait partie le banquier]“ sauf „*Gefahr im Verzuge*“. S'agissant de la demande en tant que telle, elle doit être déposée comme pièce du dossier accessible à ces mêmes personnes, sauf en cas d'opposition de l'autorité étrangère. A cet égard, la Chambre de Commerce relève qu'il ressort de la pratique que les oppositions étrangères à la communication de la lettre sont assez rares, probablement parce qu'il n'y a pas ou peu de risque de disparition des preuves.

(iii) Respect à la vie privée

La Chambre de Commerce estime que l'extension du principe du „*no tipping off*“ serait de surcroît contraire au respect de la vie privée et de la protection des données personnelles. La Chambre de Commerce avait proposé, déjà dans son avis précité relatif au projet de loi n° 6072 qui avait donné lieu à la Loi du 31 mars 2010, que le Luxembourg informe les contribuables qu'ils faisaient l'objet d'une demande d'informations émanant d'une autorité étrangère.

Lorsque les informations demandées sont disponibles auprès de l'administration fiscale luxembourgeoise, très souvent en raison d'un consentement explicite ou implicite du contribuable (p. ex. suite à la déclaration d'impôts), le transfert d'informations à l'étranger constituant un traitement subséquent de données, la légalité du traitement de données en vertu de la législation européenne et luxembourgeoise sur le traitement de données dépendraient de la portée du consentement du contribuable.

Lorsque les informations ne sont pas disponibles auprès de l'administration fiscale luxembourgeoise, le principe de la subsidiarité du paragraphe 209 de la Loi générale des impôts requerrait alors que le contribuable soit informé préalablement de la demande d'échange, sauf en cas de risque important de disparition des preuves¹². Le droit européen prévoit une règle similaire en vertu de l'article 6, paragraphe 3 de la Directive 2011/16/UE¹³.

Concernant l'article 5 du Projet de loi

L'article 5 du Projet de loi prévoit les sanctions que l'administration peut infliger au détenteur d'informations non coopératif.

Comme elle l'a précisé dans le cadre du commentaire de l'article 3 ci-dessus, la Chambre de Commerce estime que la sanction risque de rendre applicable l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ce cas, il serait difficilement soutenable qu'une loi vienne punir un contribuable qui ne fait qu'exercer son droit au silence afin de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

Concernant l'article 7 du Projet de loi

L'article 7 régit les procédures de recours contre les décisions d'injonction et les amendes éventuelles.

Comme relevé précédemment, s'agissant des résidents d'un Etat membre de l'Union européenne, la Chambre de Commerce estime que la procédure doit être celle du droit interne. Or, cette similarité n'est pas respectée dans l'article 7 projeté, que ce soit concernant l'obligation du „*no-tipping off*“, de la notification en personne ou concernant les dérogations aux délais de droit commun et au nombre de mémoires autorisés même si la Chambre de Commerce comprend que les délais courts sont maintenus pour répondre au besoin de rapidité exprimé dans le Rapport.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer à ses précédents avis qui conservent toute leur pertinence en ce qui concerne le respect de la vie privée et la protection des droits de la défense.

*

¹² Cf. les termes du § 209 de la Loi générale des impôts: *Gefahr im Verzuge*.

¹³ Cf. Cour constitutionnelle, 16 mai 2013, arrêt n° 66/2013 où la Cour a annulé une disposition de droit belge distinguant entre résidents belges et résidents UE avec les arguments suivants (page 20):

„La différence de traitement en matière de notification [des contribuables] entre les demandes de l'administration [auprès des banques], selon qu'elles sont faites à la requête d'un Etat étranger ou non, est sans justification raisonnable. (...) La notification du contribuable constitue (...) une garantie importante contre l'ingérence dans sa vie privée. Le moyen est fondé“.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au Projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

N° 6680³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

P R O J E T D E L O I

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(3.7.2014)

Par dépêche du 10 avril 2014, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Dans le rapport du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, publié en novembre 2013, le Grand-Duché de Luxembourg a obtenu une note globale négative pour son cadre législatif et réglementaire actuellement en vigueur en matière d'échange de renseignements sur demande. En effet, la procédure de l'échange d'informations a été intégrée, un peu à la hâte, dans la loi du 31 mars 2010, qui avait pour objet principal l'approbation d'une vingtaine de conventions bilatérales, de protocoles d'accord et d'avenants de conventions au sens du nouveau standard de l'OCDE en matière d'échange de renseignements sur demande entre administrations fiscales. A l'époque, le souci du législateur était de faire rayer le Grand-Duché de la liste grise des pays refusant l'échange de données bancaires à des fins fiscales.

Dans son avis n° A-2371 du 6 avril 2011 relatif au projet de loi n° 6257, devenu la loi du 21 juillet 2011 portant approbation de certaines conventions fiscales, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était demandé „s'il n'était pas préférable de choisir une approche plus pragmatique, facilitant la recherche ultérieure de l'ensemble des conventions en vigueur, en créant, par exemple, un texte de base assorti d'annexes reprenant à chaque fois les nouvelles conventions“.

L'échange de renseignements sur demande ne concernant pas seulement les conventions fiscales, le projet de loi sous avis a pour objet de créer un tel texte de base, regroupant dans une nouvelle loi-cadre toutes les lois votées au cours des dernières années et traitant spécifiquement de la procédure de l'échange sur demande en matière fiscale. En d'autres termes, le projet cherche à donner plus de visibilité à la procédure telle qu'elle est appliquée au Luxembourg et à simplifier l'application pratique de la nouvelle norme internationale en la matière.

L'article 1er du projet de loi définit le champ d'application des règles communes de procédure qui seront désormais applicables à tout échange de renseignements demandé en vertu des conventions bilatérales tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale. La procédure de l'échange est simplifiée dans le sens qu'elle est dorénavant applicable à toutes les demandes d'échange de renseignements. Par ailleurs, le texte projeté ne fait plus de différence entre les demandes d'échange en vertu de conventions contenant les dispositions de l'article 26, paragraphe 5 de la convention modèle de l'OCDE et celles basées sur des conventions qui ne sont pas encore mises à jour à cette nouvelle norme permettant de recueillir des données détenues par un établissement bancaire.

A côté des demandes sur base des conventions fiscales, le texte du projet sous avis vise également l'échange de renseignements en application des lois sur l'assistance mutuelle en matière de recouvrement d'impôts, la coopération administrative dans le domaine fiscal et l'assistance administrative

mutuelle en matière fiscale. En raison de la simplification administrative évidente découlant de la procédure uniforme, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que saluer la façon de procéder des auteurs du projet de loi.

En ce qui concerne le fond de la procédure de l'échange de renseignements sur demande, la Chambre renvoie à son avis n° A-2371 du 6 avril 2011 pour se limiter à commenter certaines innovations du projet sous avis.

Les articles 2 à 7 du projet de loi reprennent la procédure de l'échange de renseignements sur demande prévue aux articles 3 à 6 de la loi du 31 mars 2010, en y ajoutant toutefois un certain nombre de précisions. Ainsi, le texte sous avis dispose que l'Etat requérant est seul juge des renseignements (bancaires) qui „sont vraisemblablement pertinents“ pour une année d'imposition postérieure à l'entrée en vigueur des conventions fiscales et des lois visées par l'article 1er, alors que les renseignements demandés se rapportent à une période antérieure à cette entrée en vigueur. En raison de ce pouvoir d'appréciation, l'Etat requis ne peut plus refuser une demande de renseignements valide émanant d'un Etat requérant.

Pour couper court aux interprétations différentes des dispositions de la loi actuellement applicable et afin d'éviter à l'avenir la fourniture de renseignements non complets, falsifiés ou altérés par le détenteur, le texte sous avis introduit un meilleur encadrement des personnes impliquées dans la procédure de l'échange. Dorénavant, l'opportunité d'une demande d'échange ne doit plus intéresser l'administration fiscale requise, qui se limite à vérifier la régularité formelle de la demande.

Concernant les fonctionnaires de l'administration fiscale requise, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que le texte projeté leur attribue les mêmes pouvoirs d'investigation que ceux pouvant être mis en oeuvre dans le cadre de la procédure d'imposition ou du contrôle fiscal. Sachant que les décisions d'injonction aux détenteurs des renseignements demandés seront surtout adressées à des banques, le projet de loi sous avis constitue aussi une entorse au secret bancaire, qui va connaître une levée générale à partir du 1er janvier 2015 pour les non-résidents dans le cadre de l'échange automatique d'informations mis en place par la directive „épargne“ (directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts).

Par ailleurs, le texte sous avis prévoit que les données transmises moyennant la procédure de l'échange de renseignements sur demande doivent en principe être tenues confidentielles, une prescription que la Chambre ne peut qu'accueillir.

Globalement le projet de loi s'inscrit dans une logique d'ouverture, de transparence et de confiance réciproque entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats liés par une convention fiscale bilatérale. Pour le Grand-Duché, il constitue une étape supplémentaire dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales tout en améliorant son image de marque, et surtout celle de sa place financière, au niveau international.

Comme le projet s'inscrit également dans le cadre de la simplification administrative, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que l'approuver quant au fond.

Elle tient néanmoins à soulever deux maladroites concernant la forme.

En premier lieu, l'article 7, paragraphe (2) in fine vise le „*mémoire **de** réponse*“, alors que la terminologie exacte est „*mémoire **en** réponse*“. En effet, même si cette disposition reprend à la lettre les termes de l'article 6, paragraphe (2) de la loi du 31 mars 2010, cela ne constitue pas une raison pour ne pas redresser les erreurs terminologiques du législateur de l'époque – selon l'adage „*il n'est jamais trop tard pour bien faire*“ ...

Ensuite, aux articles 8 et 9, le bout de phrase „*les articles 2 à 6 de loi du 31 mars 2010*“ est évidemment à compléter comme suit: „*les articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010*“.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 juillet 2014.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

N° 6680⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

P R O J E T D E L O I

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(1.8.2014)

RESUME STRUCTURE

Afin de tenir compte des critiques adressées au Luxembourg par le Forum Mondial en novembre 2013, et exprimées par la note „non conforme“ lui attribuée, les dispositions légales en matière d'échange de renseignements sur demande doivent subir quelques modifications, mises en pratique par le projet de loi mentionné sous rubrique.

Trois principes peuvent être identifiés comme fil conducteur du projet de loi: le principe de la pertinence vraisemblable, celui de la „rétroactivité“ par exception des conventions réglant l'échange de renseignements et le principe de la non-sélectivité des données à fournir à l'Administration fiscale compétente.

La pêche aux renseignements n'est pas autorisée mais tous les renseignements vraisemblablement pertinents doivent être fournis, y compris les renseignements bancaires.

L'Administration fiscale compétente a uniquement le droit de contrôler la régularité formelle. Elle ne peut pas vérifier ou apprécier l'opportunité de la demande mais elle a le droit d'écarter des informations risquant de divulguer un secret commercial, industriel ou professionnel, un procédé commercial ou une information dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Dans le contexte de l'échange de renseignements sur demande, la Chambre des Métiers rappelle l'importance de la protection des données et de l'objectif d'éviter une intrusion dans la vie privée tout en luttant contre la fraude et l'évasion fiscales.

Afin de garantir une certaine cohérence en matière d'échange d'informations, la Chambre des Métiers insiste donc sur l'importance d'implémenter un standard unique cohérent ayant pour but de promouvoir la transparence fiscale et de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

*

Par sa lettre du 10 avril 2014, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a comme vocation l'encadrement de la procédure de l'échange de renseignements sur demande ainsi que l'adaptation et la précision du cadre légal existant en vue de simplifier l'abrogation des dispositions relatives à la procédure intégrées dans la loi du 31 mars 2010 suite aux

évolutions internationales récentes en matière de transparence et de renforcement de la coopération internationale dans le domaine de la fiscalité. Le but ultime de cette coopération internationale est la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

L'attribution de la notation globale négative „*non compilant*“ au Luxembourg par le Forum Mondial¹ sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale en novembre 2013 à Djakarta, a amené le Gouvernement luxembourgeois à se conformer dans les meilleurs délais aux exigences du standard international en cette matière.

Le projet de loi définit premièrement le champ d'application ainsi que les bases légales gérant l'échange de renseignements sur demande au Luxembourg afin d'éviter les doubles impositions et de prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune.

Il reprend en outre les modalités d'échanges de renseignements sur demande, lesquelles prévoient le respect de quelques principes qui sont identifiés comme étant le fil conducteur du projet de loi sur l'échange de renseignements sur demande.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES ET COMMENTAIRES DES ARTICLES

2.1. Le principe de non-sélectivité

En premier lieu est cité le principe de la non-sélectivité des données à fournir à l'Administration fiscale compétente. Ainsi, cette dernière doit veiller à ce que les informations demandées auprès du détenteur des renseignements soient communiquées en totalité, de manière précise et sans aucune altération.

Le non-respect de cette obligation est sanctionné par une amende administrative fiscale d'un montant maximal de 250.000 euros, qui peut être ordonnée à tout détenteur de renseignements qui refuse de fournir de manière précise la totalité des documents demandés ou qui en altère leur contenu.

2.2. L'exception au principe de la non-rétroactivité

Le projet sous avis énonce en outre une exception au principe de la non-rétroactivité des conventions réglant l'échange de renseignements.

En effet, est autorisée la communication d'informations qui se rapportent à une ou plusieurs années antérieures à la date d'application des dispositions conventionnelles sur l'échange de renseignements sur demande, sous réserve que les renseignements sollicités par l'Etat requérant soient vraisemblablement pertinents pour établir le revenu imposable d'une année d'imposition déjà couverte par une disposition conventionnelle.

Là encore, lorsque le détenteur des renseignements refuse de fournir les informations injonctives, le directeur des contributions directes ou son délégué peut infliger une amende administrative fiscale d'un maximum de 250.000 euros.

2.3. Le critère de la pertinence vraisemblable

Aux termes du projet sous avis, le caractère vraisemblablement pertinent est applicable.

Le standard de „pertinence vraisemblable“ vise à assurer un échange de renseignements en matière fiscale qui soit le plus large possible, tout en précisant clairement qu'il n'est pas permis aux Etats requérants „d'aller à la pêche aux renseignements“ („fishing expedition“) ou de solliciter des renseignements dont il est peu probable qu'ils soient pertinents pour éclaircir les affaires fiscales d'un contribuable déterminé.

¹ Le Forum Mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales est l'enceinte multilatérale au sein de laquelle le travail en matière de transparence fiscale et d'échange de renseignements est mené par plus de 100 juridictions participant, sur un pied d'égalité, aux travaux du Forum Mondial. Le Forum Mondial a comme but la surveillance approfondie et l'examen par les pairs de l'adoption des standards en matière de transparence et d'échange de renseignements en matière fiscale.

De ce fait, l'article 6 du projet de loi précise que l'Administration fiscale compétente est autorisée à effectuer un contrôle ou une vérification a posteriori des renseignements fournis avant de les transmettre à l'Etat requérant si la divulgation des informations se heurte à un secret commercial, industriel ou professionnel, à un procédé commercial ou à une information dont la divulgation serait contraire à l'ordre public.

Cet article du projet de loi essaie de remédier aux reproches du Forum Mondial, selon lesquels le Luxembourg aurait une interprétation excessive du critère de pertinence vraisemblable, condition qui a antérieurement empêché le Luxembourg de communiquer des renseignements. Par contre, l'Administration fiscale compétente ne peut pas en vérifier ou apprécier l'opportunité.

2.4. Régularité formelle et recours en annulation

La régularité formelle de la demande de renseignements est définie par l'article 3. En conséquence, une demande est uniquement valable lorsque la base juridique ainsi que l'autorité compétente dont émane la demande d'exécution sont indiquées. Dans l'hypothèse d'une demande jugée recevable, l'Administration fiscale luxembourgeoise notifierait alors au détenteur des renseignements son injonction de lui fournir les renseignements sollicités, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'Administration fiscale, faute de quoi le détenteur se verrait exposé à une amende de 250.000 euros maximum.

De surcroît, comme le précise l'article 7, le détenteur de renseignements a un moyen de recours en annulation devant le tribunal administratif contre la décision de l'Administration fiscale luxembourgeoise sur la régularité formelle portant injonction de communiquer les informations. Ce recours a un effet suspensif et est ouvert à toute personne visée par la décision. Le jugement rendu peut être frappé d'appel devant la Cour administrative.

Dans le contexte de l'échange de renseignements sur demande, la Chambre des Métiers rappelle l'importance de la protection des données et de l'objectif d'éviter une intrusion dans la vie privée tout en luttant contre la fraude et l'évasion fiscales.

Afin de garantir une certaine cohérence en matière d'échange d'informations, la Chambre des Métiers insiste donc sur l'importance d'implémenter un standard unique cohérent ayant pour but de promouvoir la transparence fiscale et de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

La Chambre des Métiers constate que d'après la fiche financière annexée à ce projet de loi, les répercussions financières engendrées par ces modifications seront donc neutres.

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 1er août 2014

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

N° 6680⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(7.10.2014)

Par dépêche du 10 avril 2014, le Premier ministre, ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 20 et 30 juin 2014, du 10 juillet 2014 et du 13 août 2014.

Une entrevue entre la commission compétente du Conseil d'Etat et le ministre des Finances a eu lieu le 22 septembre 2014.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans la ligne de l'effort soutenu et délibéré mené ces dernières années par les autorités luxembourgeoises en vue de libérer notre pays en général et notre place financière en particulier des accusations et doutes latents quant à la volonté du Luxembourg de coopérer activement et sans restrictions à la mise en place d'un système financier global marqué par la transparence, une moralisation grandissante de la vie des affaires, et la suppression des moyens facilitant l'évasion fiscale, fléau qui appauvrit les économies en faisant supporter par tous le gain non justifié de quelques-uns.

Le Conseil d'Etat ne peut que soutenir le principe de cette philosophie, qui s'avérera bénéfique tant à court qu'à long terme, et qui ne met d'ailleurs pas en cause la protection de la sphère de confidentialité des contribuables.

Le projet sous avis constitue en quelque sorte la clé de voûte de cet édifice, le carrefour où se rencontrent la prolongation des efforts menés dès la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande, et la suite logique de l'échange automatique d'informations en matière de fiscalité de l'épargne qui sera effectif dès le 1er janvier 2015.

Le Conseil d'Etat admet qu'à la lecture du projet sous avis, une série de considérations juridiques fondamentales peuvent venir à l'esprit, interrogations légitimes qui trouvent néanmoins une réponse dès qu'on tient compte des règles dressées par l'OCDE et le „Forum Mondial“ en matière de transparence fiscale.

Le Conseil d'Etat souligne encore que certaines appréhensions sont de toute façon transitoires, alors que l'échange automatique d'informations mènera à une connaissance précise de bon nombre de données auprès des autorités d'Etats requérants étrangers, relevant dans une première étape de l'Union européenne, mais dans une vision à moyen terme de l'ensemble des pays membres de l'OCDE, de sorte que la question de la pertinence vraisemblable des informations demandées, de même que la crainte des „*fishing expeditions*“, seront largement désamorçées.

La piste que dessinera le Conseil d'Etat se résume en gros comme suit: lorsque le Luxembourg est l'Etat requis, l'ensemble du contentieux lié éventuellement à une demande de la part de la personne visée est de la compétence de l'Etat requérant, où l'affaire pourra être débattue au fond, d'après les règles procédurales de l'Etat en question, et avec la production des pièces et documents que cet Etat permettra. Par suite, en tant qu'Etat requis, le Luxembourg ne connaîtra aucun recours lié à la forme ou au fond de la demande, ni de la part de la personne concernée, ni de la part d'un tiers, fût-il détenteur des renseignements (p. ex. un établissement financier). Il est vrai que cette approche se distingue de celle en place en matière d'entraide judiciaire¹, mais cette divergence s'explique du fait qu'ici on se trouve en matière administrative fiscale.

Notons dans ce contexte que si l'application de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est exclue en matière purement fiscale², cet article doit bien évidemment être appliqué par le juge national dans les hypothèses visées par les articles 4, paragraphe 2, et 5 de la loi en projet qui, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, relèvent de la matière pénale. De même, les litiges concernant la légalité d'opérations de perquisition et de saisie effectuées par les administrations fiscales sur base de l'article 3, paragraphe 5 de la loi en projet sont également considérés par la Cour comme tombant dans le champ de cet article³.

Enfin, il convient de souligner que le modèle de convention fiscale de l'OCDE qui, entre autres, sert de base aux traités bilatéraux préventifs de double imposition entre Etats membres de l'OCDE, donne ainsi toujours lieu à un traité entre Etats, de sorte qu'une loi comme celle en projet qui a pour objet de transposer dans un ordre juridique national les règles qui en découlent pour le justiciable (ou le contribuable), en l'occurrence les règles en matière d'échange de renseignements prévues par l'article 26 du modèle de convention, peut se limiter à ce qui touche le justiciable, à l'exclusion des modalités de communication entre administrations prises en tant qu'émanations des Etats signataires. Cette considération alimentera également quelques-unes des suggestions que le Conseil d'Etat développera dans l'examen des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Au paragraphe 1er de l'article sous examen, le Conseil d'Etat recommande de préciser qu'il s'agit des demandes formulées à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le paragraphe en question se lira dès lors comme suit:

„(1) La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux demandes d'échange de renseignements formulées en matière fiscale et émanant de l'autorité compétente ...“.

Quant à la forme, il convient d'écrire au point 4 „loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal“.

Au point 5 de ce même paragraphe, il y a lieu de faire référence à la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de

1 Loi du 27 octobre 2010 portant 1. approbation de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne 2. approbation du Protocole du 16 octobre 2001 à la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne 3. modification de certaines dispositions du Code d'instruction criminelle et de la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

2 Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Ferrazzini c/Italie* du 12 juillet 2001.

3 Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Ravone.a. c/France* du 21 février 2008.

son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts.

Au paragraphe 3, il convient de remplacer „en vertu du paragraphe précédent“ par „en vertu du paragraphe 2“. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 2

Aux paragraphes 1er et 2 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat recommande de compléter les notions de „renseignements de toute nature“ et „renseignements demandés“ à chaque fois par la précision „vraisemblablement pertinents“.

Quant au paragraphe 2, il suggère de supprimer à deux reprises le bout de phrase „y compris ceux en relation avec des tiers“, alors que cette précision est superfétatoire dans la mesure où ne sont communiqués que des renseignements certes de toute nature mais vraisemblablement pertinents au moment de la demande.

Il est entendu que la possibilité de formuler des demandes relatives à des années antérieures à l'entrée en vigueur des Conventions et lois visées ne saurait mettre en échec l'applicabilité des règles en matière de durée de conservation de documents et d'écritures comptables.

Article 3

Au paragraphe 3, afin d'éviter toute ambiguïté, le Conseil d'Etat propose d'écrire „... notifie par lettre recommandée adressée au détenteur des renseignements sa décision portant injonction de fournir les renseignements demandés“.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que les détenteurs liés par un secret professionnel en vertu de l'article 458 du Code pénal ne violent pas ce secret en donnant suite à l'injonction, alors que cet article dispose que les personnes y visées sont déliés des secrets qu'on leur confie dans les cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et où la loi les oblige à faire connaître ces secrets.

En ce qui concerne la confidentialité de la demande d'échange de renseignements, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'elle risque de poser problème devant le juge national dans le cadre d'un éventuel contentieux sur base des articles 3, paragraphe 5, 4, paragraphe 2, et 5 de la loi en projet, qui relèvent de la matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme considère que le droit à un procès pénal équitable implique que la défense puisse avoir accès à l'ensemble des preuves entre les mains de l'accusation, qu'elles soient en défaveur ou en faveur de l'accusé. Les seules restrictions admissibles au droit d'accès à l'ensemble des preuves disponibles sont celles qui s'avèrent strictement indispensables, soit la protection d'intérêts nationaux vitaux ou la sauvegarde des droits fondamentaux d'autrui. Dans ce cas, la procédure doit prévoir des moyens adéquats pour compenser cette restriction et éviter que des abus ne soient commis. Une solution admise par la Cour européenne des droits de l'homme pour éviter la divulgation de documents secrets consiste à ce que la question de la divulgation soit examinée par un magistrat indépendant et impartial ayant accès aux moyens de preuve litigieux et ayant, par voie de conséquence, été en mesure d'apprécier pleinement, et tout au long de la procédure, la pertinence pour la défense des informations non communiquées à celle-ci. La Cour considère d'ailleurs à ce sujet que lorsque la communication d'informations tenues secrètes n'a pas été soumise au contrôle détaillé d'une juridiction au cours de la procédure de première instance, le manque d'équité de la procédure ne peut être réparé en degré d'appel que par une communication totale et complète des éléments litigieux.⁴

Au niveau national, l'interprétation de l'article 12 de la Constitution faite par la Cour constitutionnelle implique elle aussi le respect des droits de la défense.⁵

Le législateur aurait dès lors avantage à prévoir une procédure conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, pour le cas où il conviendrait d'éviter une divulgation de la demande d'échange de renseignements à l'occasion d'une affaire en justice.

⁴ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Chambaz c/Suisse* du 5 avril 2012.

⁵ Cour constitutionnelle, arrêt du 25 octobre 2013, n° 104/13 (Mém. A n° 194 du 12 novembre 2013, p. 3662).

Ensuite, concernant le paragraphe 5 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat aimerait voir préciser que les dispositions sous revue ne comportent pas une extension de pouvoirs au bénéfice des administrations fiscales par rapport à ceux dont ils disposent, et ce à d'autres agents que ceux chargés actuellement des missions qui en découlent. De telles extensions nécessiteraient en effet aux termes des articles 15 et 97 de la Constitution une adaptation formelle de la loi. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il, sous peine d'opposition formelle, de libeller le paragraphe en cause comme suit:

„(5) Outre la procédure d'injonction prévue au paragraphe 3, l'administration fiscale compétente dispose des mêmes pouvoirs d'investigation que ceux mis en œuvre dans le cadre des procédures d'imposition tendant à la fixation ou au contrôle des impôts, droits et taxes, avec toutes les garanties y prévues.“

Article 4

Le Conseil d'Etat propose de formuler le paragraphe 1er comme suit:

„(1) Si l'autorité compétente de l'Etat requérant exige que le contribuable concerné par la demande d'échange de renseignements n'en soit pas informé, l'administration fiscale compétente interdit au détenteur des renseignements ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au contribuable concerné ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de la décision d'injonction.“

En effet, il n'y a pas lieu de distinguer entre plusieurs catégories de détenteurs de renseignements, ni d'énoncer les causes qui peuvent justifier l'interdiction de transmission de la demande. Dans la mesure où il n'y a pas de recours au Luxembourg en tant qu'Etat requis, il n'est pas besoin de fournir des justifications, ni encore moins d'en contrôler la véracité et de donner à l'administration fiscale un quelconque pouvoir d'appréciation.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Dans la mesure où l'article sous examen ne fait que reprendre la disposition de l'article 26, paragraphe 3, alinéa c) du modèle de convention fiscale de l'OCDE, il y a lieu de le supprimer.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Au vu des considérations générales, les alinéas 1er et 2 du paragraphe 1er sont à supprimer et à remplacer par „(1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1er et 3.“. L'ancien alinéa 3 du paragraphe 1er devient le paragraphe 2. Ensuite, le début de la deuxième phrase du nouveau paragraphe 2 (ancien alinéa 4 du paragraphe 1er) est à libeller ainsi: „Ce recours doit être introduit...“. Finalement, l'ancien paragraphe 2 devient un nouvel alinéa 2 du paragraphe 2 (selon le Conseil d'Etat).

L'ancien paragraphe 3 de l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) („Par dérogation ...“) est à supprimer comme étant superfétatoire si le législateur retient la proposition du Conseil d'Etat d'écarter tout recours contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visés à l'article 3 du projet. En matière pénale, cette disposition risque par ailleurs de donner lieu à des contestations au regard du droit à l'égalité des armes prévu par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 12 de la Constitution.

Comme le recours s'adresse uniquement à l'Etat, il n'y a pas lieu à signification de la requête introductive; un simple dépôt au greffe du tribunal suffit en vertu de l'article 4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

L'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat) se lira dès lors comme suit:

„**Art. 6.** (1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1er et 3.

(2) Contre les décisions visées à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements. Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés. Le recours a un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant

les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive d'instance. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater du dépôt de la requête introductive au greffe du tribunal. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater du dépôt du mémoire en réponse ou de l'expiration du délai pour le dépôt de mémoires supplémentaires.

Les décisions du tribunal administratif peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification du jugement par les soins du greffe. Il est sursis à l'exécution des jugements pendant le délai et l'instance d'appel. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat présidant la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. La Cour administrative statue dans le mois à dater de la signification du mémoire de réponse, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.“

Articles 8 à 11

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2014.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Victor GILLEN

N° 6680⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(21.10.2014)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président; M. Guy ARENDT, Rapporteur; M. Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Jean-Claude JUNCKER, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n° 6680 a été déposé par le Ministre des Finances le 10 avril 2014.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés date du 3 juin 2014, celui de la Chambre de Commerce du 16 juin 2014. La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis le 3 juillet 2014. L'avis de la Chambre des Métiers date du 1er août 2014.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 7 octobre 2014.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 14 octobre 2014, M. Guy Arendt a été désigné rapporteur du projet de loi.

La COFIBU a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat au cours de cette même réunion et au cours de la réunion du 16 octobre 2014.

La COFIBU a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 21 octobre 2014.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de remédier à plusieurs critiques formulées par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après „Forum mondial“). Le cadre juridique en question est défini à l'heure actuelle par la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande (ci-après „loi du 31 mars 2010“).

Lors de l'examen par les pairs, procédure qui vise à évaluer la mesure dans laquelle une juridiction respecte les normes internationales de transparence et d'échange de renseignements, le Forum mondial

a analysé le cadre législatif et réglementaire ainsi que la mise en œuvre pratique de la norme internationale en matière d'échange de renseignements sur demande par le Luxembourg. Dans le rapport d'examen de Phase 2, appelé „Transparence fiscale 2013 – Rapport de progrès“ et publié en date du 22 novembre 2013, une notation globale négative („non conforme“) a été attribuée au Luxembourg. Plus précisément, ce rapport octroie cette note sur base de quatre éléments:

- Premièrement, il juge non conforme la manière dont les autorités compétentes luxembourgeoises ont à leur disposition des renseignements relatifs à la propriété et à l'identité pour l'ensemble des entités et arrangements pertinents (A.1.).
- Deuxièmement, la façon par laquelle les autorités compétentes ont, au titre d'un accord d'échange de renseignements, le pouvoir d'obtenir et de communiquer les informations demandées à une personne placée sous leur compétence territoriale et qui détient ou contrôle ces informations n'est pas appréciée (B.1.). D'après le Forum mondial, le Luxembourg a bien mis en place des mécanismes d'échange de renseignements, mais ne les utilise pas toujours.
- Troisièmement, l'analyse menée a abouti à la conclusion que les mécanismes d'échange de renseignements ne permettent pas un échange efficace (C.1.). Seulement une partie des accords signés par le Luxembourg permettraient un échange de renseignements conforme au standard international.
- Quatrièmement, les mécanismes d'échange de renseignements ne sont pas jugés respecter les droits et protections des contribuables et des tiers (C.4.).

Depuis son engagement du 13 mars 2009 de se rallier intégralement à la norme internationale et afin d'assurer que l'échange de renseignements sur demande puisse être exécuté de façon efficace, le Luxembourg a rapidement procédé à une adaptation tant des procédures internes des administrations fiscales concernées par l'échange de renseignements, que des voies de recours contre les décisions prises au courant de ces procédures, ceci à travers la loi du 31 mars 2010.

Le projet de loi sous rubrique vise à adapter et à préciser le cadre légal existant afin de tenir compte des critiques émises et de mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec ces dernières. Il s'inscrit dans la ligne de l'effort délibérément mené par les autorités luxembourgeoises en vue de libérer notre pays en général, et notre place financière en particulier, des accusations et doutes latents quant à la volonté du Luxembourg de coopérer activement et sans restrictions à la mise en place d'un système financier global marqué par la transparence.

Pour des raisons de simplification il est prévu d'abroger les dispositions relatives à la procédure, intégrées dans la loi du 31 mars 2010, et de mettre en place une nouvelle loi à part. La procédure est désormais applicable à toutes les demandes d'échange de renseignements, même à celles introduites en vertu d'une convention fiscale qui ne reprend pas les dispositions du modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005 et qui n'admet donc pas encore l'échange de renseignements bancaires ou d'autres renseignements protégés par des règles de secret.

*

3. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Dans son avis, la Chambre des salariés n'a pas de remarques particulières à émettre par rapport au projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce formule une série d'observations dans son avis. Elle salue la volonté manifeste du Luxembourg de s'engager dans la voie de la pleine transparence. Le projet de loi avisé est dit renforcer la crédibilité du Luxembourg sur le plan international.

Elle se demande néanmoins si le projet de loi sous avis ne va pas au-delà des exigences raisonnables, notamment s'agissant de la divulgation d'informations portant sur des tiers et l'obligation de ne pas informer le contribuable de l'existence et du contenu de la demande le concernant. Cette situation pourrait poser des questions en matière de respect de la vie privée et de protection des droits de la défense. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce suggère de s'inspirer de la procédure adoptée par le Royaume-Uni, qui semble mieux concilier l'entrave au respect de la vie privée et le respect des droits de la défense.

Dans ce contexte, elle estime également que si l'enquête, sur base de laquelle le rapport du Forum mondial a été établi, était réalisée de nouveau à ce jour, beaucoup de remarques émises deviendraient

caduques. Un laps de temps important s'est en effet écoulé entre les recherches du comité d'experts et la publication du rapport.

Dans son avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le projet de loi sous avis. En effet, s'inscrivant dans une logique d'ouverture, de transparence et de confiance réciproque entre les Etats membres de l'Union européenne et les Etats liés par une convention fiscale bilatérale, il constitue pour le Grand-Duché une étape supplémentaire dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Comme le projet s'inscrit également dans le cadre de la simplification administrative, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se rallie aux dispositions soumises.

Dans son avis, la Chambre des Métiers reprend certains principes appliqués dans le projet de loi sous avis. Elle rappelle premièrement l'importance de la protection des données et de l'objectif d'éviter une intrusion dans la vie privée. Deuxièmement, elle insiste sur l'importance d'implémenter un standard unique cohérent ayant pour but de promouvoir la transparence fiscale et de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 7 octobre 2014, le Conseil d'Etat félicite le Gouvernement de sa volonté de vouloir mettre en place une place financière qui répond aux standards de transparence reconnus sur la scène internationale. Il estime qu'une telle approche s'avérera bénéfique tant à court qu'à long terme sans pour autant mettre en cause la protection de la sphère de confidentialité des contribuables. Ensemble avec le projet de loi concernant l'échange automatique d'informations en matière de fiscalité de l'épargne (doc. parl. n° 6668) qui sera effectif dès le 1er janvier 2015, le texte sous avis constitue la clé de voûte de ces efforts louables.

Au-delà de ces constations, le Conseil d'Etat fait une série d'observations quant à la technique législative, développées dans l'examen des articles de son avis. Parmi celles-ci, il est utile de préciser que le Conseil d'Etat propose, sous peine d'opposition formelle, une formulation alternative du paragraphe 5 de l'article 3 du texte proposé du projet de loi sous avis. Pour le détail des remarques émises, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article définit le champ d'application de la loi ainsi que les compétences respectives de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises en matière d'échange de renseignements sur demande.

La loi s'applique à toutes les demandes d'échange de renseignements en matière fiscale, adressées aux administrations fiscales luxembourgeoises et provenant de l'autorité compétente d'un autre Etat sur base d'une convention fiscale ou d'un accord bilatéral en vigueur. Sont visés les conventions et accords bilatéraux basés sur les modèles élaborés par l'OCDE, à savoir le modèle de convention fiscale dans sa version de 2005 et le modèle d'accord d'échange de renseignements, dénommé „Tax Information Exchange Agreement“ („TIEA“) en anglais, dans sa version de 2002.

Pour des raisons de simplification, la procédure est désormais applicable à toutes les demandes d'échange de renseignements, même à celles introduites en vertu d'une convention fiscale qui ne reprend pas les dispositions de l'article 26, paragraphe 5 du modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005 et qui n'admet donc pas encore l'échange de renseignements bancaires ou d'autres renseignements protégés par des règles de secret.

Pour l'instant deux procédures de collecte des renseignements coexistent. L'une repose sur les pouvoirs de collecte internes et s'applique aux demandes d'échange de renseignements introduites en vertu d'une convention fiscale non mise à jour. La seconde procédure, prévue par la loi du 31 mars 2010, est applicable aux demandes introduites en vertu d'une convention mise à jour ou nouvellement conclue ainsi qu'en vertu des lois ayant transposé la Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits

et autres mesures et la Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Sont également visées les demandes d'échange de renseignements, envoyées sur base de la convention multilatérale élaborée par le Conseil de l'Europe et l'OCDE, à savoir la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, telle qu'amendée par le protocole de 2010.

Dans son avis, le Conseil d'Etat recommande de préciser au paragraphe 1er de l'article 1er qu'il s'agit des demandes formulées à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le paragraphe en question se lira dès lors comme suit :

„(1) La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux demandes d'échange de renseignements formulées en matière fiscale et émanant de l'autorité compétente ...“

Quant à la forme, le Conseil d'Etat estime qu'il convient d'écrire au point 4 „loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal“.

Au point 5 de ce même paragraphe, il recommande de faire référence à la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts.

Au paragraphe 3, il convient de remplacer „en vertu du paragraphe précédent“ par „en vertu du paragraphe 2“. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'ensemble des modifications proposées par le Conseil d'Etat.

Article 2

Cet article reprend les dispositions de l'article 2 de la loi du 31 mars 2010 sous réserve de quelques précisions.

Au paragraphe 1er l'expression „de toute nature“ a été ajoutée. Cet ajout ne constitue pas une extension de la notion de renseignements mais une simple précision qui confirme que cette notion doit être entendue de manière large.

Au paragraphe 2 l'étendue des renseignements à fournir par le détenteur des renseignements a été précisée afin de remédier à l'une des critiques formulées par le Forum mondial selon laquelle le Luxembourg n'aurait pas toujours utilisé ses pouvoirs de collecte et de contrainte pour obtenir tous les renseignements demandés lorsque la personne en possession des informations a fourni des informations incomplètes. Plus particulièrement, le Luxembourg aurait fourni des informations bancaires partiellement illisibles puisque certains détails auraient été noircis directement par les banques.

La norme internationale interdit à l'Etat requis de refuser d'exécuter une demande d'échange de renseignements parce qu'il pense que les renseignements demandés manquent de pertinence pour le contrôle ou l'enquête sous-jacents, l'Etat requérant étant seul juge de la pertinence vraisemblable des renseignements demandés. *A fortiori*, le détenteur des renseignements ne saurait refuser la transmission d'une partie des renseignements en invoquant le secret professionnel auquel il est généralement assujéti.

Le paragraphe 2 clarifie que le détenteur des renseignements doit répondre, de manière précise, à toutes les questions qui lui ont été posées et fournir tous les renseignements, y inclus les documents qui lui ont été demandés par l'administration fiscale compétente, dans leur intégralité et sans altération. Un établissement de crédit n'est ni autorisé à noircir ni à rendre autrement illisibles des informations qui apparaissent sur les pièces demandées et qui sont en relation avec un tiers. Ainsi à titre d'exemple, si la demande porte sur les extraits de compte de Monsieur X pour une période donnée et qu'y figure un virement de la part de Madame Y, cette information ne peut être dissimulée par l'établissement de crédit, bien que la demande ne concerne pas Madame Y, puisque les pièces doivent être fournies à l'administration fiscale compétente sans altération.

Le détenteur des renseignements est obligé de fournir tous les renseignements demandés par l'administration fiscale compétente sans qu'une violation du secret professionnel ne puisse lui être reprochée.

La dernière phrase du paragraphe 2 constitue le corollaire du paragraphe 1er. Elle rappelle que la notion de renseignements doit être entendue de manière large et que le détenteur des renseignements est tenu de fournir tout document qui lui est demandé.

Le paragraphe 3 fait suite à une recommandation du Forum mondial qui impose au Luxembourg de collecter et d'échanger des renseignements bancaires qui sont pertinents pour une période d'imposition postérieure à la date d'entrée en vigueur d'une convention fiscale même lorsque les renseignements sont antérieurs à cette date.

Dans son avis, le Conseil d'Etat recommande de compléter aux paragraphes 1er et 2 les notions de „renseignements de toute nature“ et „renseignements demandés“ à chaque fois par la précision „vraisemblablement pertinents“.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas ajouter le terme „vraisemblablement pertinents“, alors que cet ajout est superfétatoire dans la mesure où l'article 2 précise que les renseignements sont demandés pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions ou lois. En vertu des Conventions et lois, l'échange ne peut porter que sur des renseignements vraisemblablement pertinents.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat suggère de supprimer à deux reprises le bout de phrase „y compris ceux en relation avec des tiers“, alors que cette précision est superfétatoire dans la mesure où ne sont communiqués que des renseignements certes de toute nature mais vraisemblablement pertinents au moment de la demande.

Selon le Conseil d'Etat, il est entendu que la possibilité de formuler des demandes relatives à des années antérieures à l'entrée en vigueur des Conventions et lois visées ne saurait mettre en échec l'applicabilité des règles en matière de durée de conservation de documents et d'écritures comptables.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

Article 3

Il ressort du commentaire relatif à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, tel qu'adopté par le Conseil de l'OCDE en date du 17 juillet 2012, que „dans le contexte de l'échange de renseignements sur demande, la norme exige qu'au moment où la demande est formulée, il doive y avoir une possibilité raisonnable que les renseignements demandés se révéleront pertinents; que les renseignements, une fois fournis, se révèlent être pertinents ou non est sans importance. Une demande ne saurait ainsi être rejetée lorsqu'une évaluation précise de la pertinence des renseignements au regard d'une enquête en cours n'est possible qu'après réception des renseignements. Les autorités compétentes devraient se concerter lorsque le contenu de la demande, les circonstances qui ont mené à la demande, ou encore la pertinence vraisemblable de renseignements demandés, ne sont pas clairs pour l'Etat requis. Cependant, une fois que l'Etat requérant a donné une explication quant à la pertinence vraisemblable des renseignements demandés, l'Etat requis ne saurait refuser une demande ou refuser de transmettre des renseignements demandés parce qu'il pense que les renseignements manquent de pertinence pour le contrôle ou l'enquête sous-jacents. Lorsque l'Etat requis prend connaissance de faits remettant en question la pertinence vraisemblable d'une partie des renseignements demandés, les autorités compétentes devraient se concerter et l'Etat requis peut demander à l'Etat requérant de clarifier la pertinence vraisemblable à la lumière de ces faits. Dans le même temps, le paragraphe 1 n'oblige pas l'Etat requis à fournir des renseignements lorsque la demande relève de la „pêche aux renseignements“, c'est-à-dire lorsqu'elle demande des renseignements dont il est peu probable qu'ils aient un lien avec une enquête ou un contrôle en cours“.

Le Forum mondial reproche au Luxembourg d'avoir „interprété le critère de pertinence vraisemblable de manière excessivement restrictive, ce qui a empêché, dans certains cas, la communication de renseignements. En outre, dans certains cas, le Luxembourg a demandé des confirmations à la juridiction requérante qui ne sont pas nécessaires“.

Plus particulièrement, il constate que le Luxembourg a „refusé, dans un certain nombre de cas, de communiquer des renseignements à caractère bancaire en réponse à des demandes d'informations valides en invoquant le fait que les données utilisées à l'appui de ces demandes avaient été obtenues à l'origine d'une manière contraire à son droit interne, sans toutefois expliquer sur quelles dispositions juridiques son refus s'est fondé“.

L'article 3 vise à remédier à ces critiques et à consacrer la procédure d'exécution des demandes d'échange de renseignements telle qu'elle est d'ores et déjà mise en oeuvre par les administrations fiscales en pratique.

Le paragraphe 1er précise ainsi clairement que le contrôle à effectuer par l'administration fiscale compétente se limite à un contrôle de la régularité formelle consistant à vérifier si la demande d'échange de renseignements contient toutes les indications nécessaires prévues par les Conventions et lois.

En d'autres termes, il n'appartient pas à l'administration fiscale compétente de vérifier ou d'apprécier l'opportunité et la régularité de l'enquête ou du contrôle fiscal mené à l'étranger ou de remettre en cause la véracité des éléments de fait tels que présentés par l'autorité compétente étrangère.

Le paragraphe 2 rappelle que l'échange de renseignements sur demande doit être accordé de la manière la plus large possible. Un complément d'information ne peut être demandé que lorsque la demande est incomplète.

L'administration fiscale compétente est tenue de donner suite à toute demande d'échange de renseignements qui est régulière en la forme. Il en est de même en présence d'indices de nature à faire présumer que les données, à l'origine de la demande étrangère, ont été obtenues de manière illicite. Comme l'administration fiscale compétente est tenue par la loi de remplir ses obligations découlant des conventions et accords internationaux et des directives européennes, elle a l'obligation légale d'exécuter les demandes d'échange de renseignements émanant d'une autorité compétente étrangère. En cas de doute sur l'origine licite des données à la base de la demande étrangère, l'administration fiscale est tenue d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat en application de l'article 16, paragraphe 2 de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises.

Le paragraphe 3 reprend les dispositions en matière de notification de la décision d'injonction telles que prévues à l'article 4 de la loi du 31 mars 2010. Il clarifie que la décision d'injonction doit émaner du directeur de l'administration fiscale compétente ou de son délégué. Il consacre également la pratique actuelle des administrations fiscales en précisant que l'administration fiscale compétente ne procédera pas à la notification du contribuable concerné lorsqu'elle détient d'ores et déjà les renseignements demandés. Il en est ainsi lorsque les informations se trouvent dans les dossiers fiscaux ou dans une base de données légalement accessible par l'administration fiscale.

Le paragraphe 4 fait suite au reproche formulé par le Forum mondial selon lequel le Luxembourg aurait divulgué des informations non essentielles et, par ailleurs, non publiques dans les décisions d'injonction adressées au détenteur des renseignements, et aurait ainsi violé le principe selon lequel les informations contenues dans les demandes d'échange de renseignements doivent être tenues confidentielles.

Les Conventions et lois consacrent le principe de la confidentialité de tous les renseignements échangés entre l'Etat requérant et l'Etat requis, dont notamment la demande d'échange de renseignements émise par l'Etat requérant. Les Etats ont l'obligation, tant pour les renseignements fournis par l'Etat requérant dans le cadre de sa demande que pour ceux communiqués par l'Etat requis en réponse à la demande, de les soumettre au régime du secret prévu pour les renseignements obtenus à l'intérieur de l'Etat. Le caractère confidentiel d'une demande d'échange de renseignements étrangère et l'obligation de la soumettre au régime de confidentialité du droit interne impliquent ainsi qu'elle se trouve protégée par le secret fiscal régi par le § 22 AO.

Afin de garantir la confidentialité de la demande d'échange de renseignements, la décision d'injonction doit être considérée comme étant suffisamment motivée lorsqu'elle permet l'identification des renseignements demandés par le détenteur des renseignements. Aucune autre condition de fond n'est exigée aux fins de sa validité.

Le paragraphe 4 rappelle, en outre, que la demande d'échange de renseignements ne peut pas être remise au détenteur des renseignements ou consultée par lui.

Le paragraphe 5 précise expressément que pour exécuter une demande d'échange de renseignements, l'administration fiscale compétente ne doit pas nécessairement ou exclusivement procéder par voie de décision d'injonction à adresser au détenteur des renseignements. Chaque administration fiscale conserve ses pouvoirs d'investigation propres qu'elle met en œuvre pour accéder aux renseignements détenus par les contribuables ou les tiers dans le cadre de la procédure d'investigation et de détermination des impôts, droits et taxes internes luxembourgeois.

Sont notamment visés les moyens prévus par la loi générale des impôts du 22 mai 1931 (LGI) parmi lesquels figurent, entre autre, le droit de faire comparaître le contribuable, de l'engager à fournir des renseignements ou des éléments de conviction supplémentaires, d'exiger la présentation de livres et de

papiers d'affaires ou autre document important pour la détermination de l'impôt, d'accéder dans les immeubles et les locaux des contribuables (§ 170-173 LGI), respectivement, le droit de recourir à des experts, de demander aux tierces personnes de fournir des renseignements et de produire leurs livres d'affaires (§ 175 LGI).

En matière d'impôts indirects les bases légales principales concernant les pouvoirs d'investigation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines sont l'article 70 de la loi du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que l'article 30 de la loi du 28 février 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession.

Le paragraphe 5 précise, en outre, que ces pouvoirs sont à exercer par les agents et fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de l'échange de renseignements au sein de l'administration fiscale compétente.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose d'écrire au paragraphe 3, afin d'éviter toute ambiguïté: „... notifie par lettre recommandée adressée au détenteur des renseignements sa décision portant injonction de fournir les renseignements demandés“.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat note que les détenteurs liés par un secret professionnel en vertu de l'article 458 du Code pénal ne violent pas ce secret en donnant suite à l'injonction, alors que cet article dispose que les personnes y visées sont déliées des secrets qu'on leur confie dans les cas où elles sont appelées à rendre témoignage en justice et où la loi les oblige à faire connaître ces secrets.

La Commission des Finances et du Budget entend préciser qu'il est important de respecter le secret professionnel dans certaines professions juridiques. Il est fait référence aux commentaires 19.3 et 19.4 du commentaire sur l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE qui confirme les conditions dans lesquelles le secret professionnel doit être respecté.

En ce qui concerne la confidentialité de la demande d'échange de renseignements, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'elle risque de poser problème devant le juge national dans le cadre d'un éventuel contentieux sur base des articles 3, paragraphe 5, 4, paragraphe 2, et 5 de la loi en projet, qui relèvent de la matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme considère que le droit à un procès pénal équitable implique que la défense puisse avoir accès à l'ensemble des preuves entre les mains de l'accusation, qu'elles soient en défaveur ou en faveur de l'accusé. Les seules restrictions admissibles au droit d'accès à l'ensemble des preuves disponibles sont celles qui s'avèrent strictement indispensables, soit la protection d'intérêts nationaux vitaux ou la sauvegarde des droits fondamentaux d'autrui. Dans ce cas, la procédure doit prévoir des moyens adéquats pour compenser cette restriction et éviter que des abus ne soient commis. Une solution admise par la Cour européenne des droits de l'homme pour éviter la divulgation de documents secrets consiste à ce que la question de la divulgation soit examinée par un magistrat indépendant et impartial ayant accès aux moyens de preuve litigieux et ayant, par voie de conséquence, été en mesure d'apprécier pleinement, et tout au long de la procédure, la pertinence pour la défense des informations non communiquées à celle-ci. La Cour considère d'ailleurs à ce sujet que lorsque la communication d'informations tenues secrètes n'a pas été soumise au contrôle détaillé d'une juridiction au cours de la procédure de première instance, le manque d'équité de la procédure ne peut être réparé en degré d'appel que par une communication totale et complète des éléments litigieux.

Au niveau national, l'interprétation de l'article 12 de la Constitution faite par la Cour constitutionnelle implique elle aussi le respect des droits de la défense.

Selon le Conseil d'Etat, le législateur aurait dès lors avantage à prévoir une procédure conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, pour le cas où il conviendrait d'éviter une divulgation de la demande d'échange de renseignements à l'occasion d'une affaire en justice.

Ensuite, concernant le paragraphe 5 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat aimerait voir préciser que les dispositions sous revue ne comportent pas une extension de pouvoirs au bénéfice des administrations fiscales par rapport à ceux dont ils disposent, et ce à d'autres agents que ceux chargés actuellement des missions qui en découlent. De telles extensions nécessiteraient en effet aux termes des articles 15 et 97 de la Constitution une adaptation formelle de la loi. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il, sous peine d'opposition formelle, de libeller le paragraphe en cause comme suit:

„(5) Outre la procédure d'injonction prévue au paragraphe 3, l'administration fiscale compétente dispose des mêmes pouvoirs d'investigation que ceux mis en œuvre dans le cadre des procédures d'imposition tendant à la fixation ou au contrôle des impôts, droits et taxes, avec toutes les garanties y prévues.“

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ce nouveau libellé du paragraphe 5.

Article 4

Le commentaire relatif à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE, tel qu'adopté par le Conseil de l'OCDE en date du 17 juillet 2012 prévoit que *„les procédures de notification ne doivent pas (...) être appliquées d'une manière qui, compte tenu des circonstances particulières de la demande, entravent les efforts de l'Etat requérant. En d'autres termes, elles ne doivent pas empêcher ou retarder indûment des échanges effectifs de renseignements. Par exemple, les procédures de notification devraient permettre des exceptions à la notification préalable, notamment dans les cas où la demande de renseignements a un caractère très urgent ou dans ceux où la notification est susceptible de compromettre les chances de succès de l'enquête menée par l'Etat requérant“*.

La procédure d'échange de renseignements luxembourgeoise ne prévoit pas de notification préalable du contribuable concerné par l'administration fiscale. Comme la notification de la décision d'injonction au détenteur des renseignements vaut pourtant notification à toute autre personne y visée en application de l'article 3, paragraphe 3 et fait courir le délai du recours en annulation prévu à l'article 7 initial (article 6 final), le détenteur des renseignements (p. ex. une banque) pourra informer son client de la procédure d'échange de renseignements en cours.

Il en résulte qu'en pratique, le contribuable concerné est souvent informé de la procédure en cours avant la transmission des renseignements à l'Etat requérant. La confidentialité de l'échange de renseignements n'est garantie que si les renseignements demandés sont disponibles dans les dossiers fiscaux (ce qui est rarement le cas pour les informations bancaires) ou si l'Etat requérant renonce à sa demande.

Le fait de ne pas prévoir d'exception à cette notification préalable *de facto* du contribuable concerné constitue une entrave à l'échange effectif de renseignements qui est incompatible avec la norme internationale et les exigences du Forum mondial.

L'article 4 permet désormais à l'administration fiscale compétente d'interdire au détenteur des renseignements bancaires d'informer son client ou une personne tierce de l'existence ou du contenu de la décision d'injonction. Cette interdiction n'est pas systématique. La confidentialité ne peut être exigée qu'à la demande expresse de l'Etat requérant et dans certains cas spécifiques.

Le non-respect de l'obligation de confidentialité imposée aux établissements de crédit par l'administration fiscale compétente constitue une infraction pénale susceptible d'être punie d'une amende allant de 1.250 à 250.000 euros.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose de formuler le paragraphe 1er comme suit:

„(1) Si l'autorité compétente de l'Etat requérant exige que le contribuable concerné par la demande d'échange de renseignements n'en soit pas informé, l'administration fiscale compétente interdit au détenteur des renseignements ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au contribuable concerné ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de la décision d'injonction.“

Selon lui, il n'y a, en effet, pas lieu de distinguer entre plusieurs catégories de détenteurs de renseignements, ni d'énoncer les causes qui peuvent justifier l'interdiction de transmission de la demande. Dans la mesure où il n'y a pas de recours au Luxembourg en tant qu'Etat requis, il n'est pas besoin de fournir des justifications, ni encore moins d'en contrôler la véracité et de donner à l'administration fiscale un quelconque pouvoir d'appréciation.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ce nouveau libellé du paragraphe 1.

Article 5

Cet article reprend les dispositions de l'article 5 de la loi du 31 mars 2010 et prévoit la possibilité pour l'administration fiscale compétente d'infliger une amende administrative fiscale à caractère coercitif au détenteur des renseignements qui ne fournit pas tous les renseignements demandés dans le délai légal.

Le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard de cet article dans son avis.

Article 6 (supprimé)

Cet article rappelle qu'avant d'envoyer les renseignements à l'autorité compétente étrangère, l'administration fiscale est autorisée à effectuer un contrôle *a posteriori* des renseignements qui lui ont été fournis par le détenteur des renseignements.

L'administration fiscale vérifie si tous les renseignements recueillis sont vraisemblablement pertinents, c'est-à-dire s'il est probable qu'ils aient un lien avec l'enquête ou le contrôle en cours et si leur transmission ne se heurte pas à un secret commercial, industriel ou professionnel ou un procédé commercial, ou si leur divulgation n'est pas contraire à l'ordre public.

L'article 6 reprend le libellé textuel de la disposition telle qu'elle résulte de l'article 26, paragraphe 3, alinéa c) du modèle de convention fiscale de l'OCDE. Les limitations à l'échange des renseignements demandés sont à interpréter restrictivement et en conformité avec la norme internationale reprise dans les Conventions et lois et plus amplement décrite dans le commentaire relatif à l'article 26 du modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Dans son avis, le Conseil d'Etat considère que dans la mesure où l'article 6 ne fait que reprendre la disposition de l'article 26, paragraphe 3, alinéa c) du modèle de convention fiscale de l'OCDE, il y a lieu de le supprimer.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat. La suppression de l'article 6 entraîne une renumérotation des articles suivants.

Article 7 initial (article 6 final)

Cet article détermine les voies de recours à exercer contre les décisions prises par les administrations fiscales en vertu de l'article 3, paragraphe 3 et de l'article 5. Il s'agit des mêmes recours que ceux prévus par la loi du 31 mars 2010 sous réserve de quelques précisions et modifications.

Les voies de recours subsistent lorsque la confidentialité de la demande d'échange de renseignements est exigée en vertu de l'article 4 et peuvent être exercées par les établissements de crédit.

Le recours en annulation peut être introduit pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés.

En matière d'échange de renseignements sur demande, le rôle du juge administratif est circonscrit par une triple limitation, à savoir, d'une part, celle découlant de sa compétence limitée de juge de l'annulation, de seconde part, celle découlant du fait que la décision directoriale repose à la base sur la décision d'une autorité étrangère, dont la légalité, le bien-fondé et l'opportunité échappent au contrôle du juge luxembourgeois, et, de troisième part, du critère s'imposant tant à l'administration fiscale qu'au juge administratif, à savoir celui de „pertinence vraisemblable“.

Le paragraphe 1er précise expressément que le recours en annulation ne peut porter que sur la régularité formelle de la décision d'injonction émise par l'administration fiscale luxembourgeoise et prise en exécution de la demande d'échange de renseignements émanant de l'autorité requérante.

Le paragraphe 3 constitue le corollaire de l'article 3, paragraphe 4 et rappelle que la demande d'échange de renseignements à la base de la décision d'injonction doit rester confidentielle et ne peut pas être consultée par les parties à l'instance ou leur être communiquée.

L'obligation de confidentialité à respecter par les établissements de crédit dans le cadre de l'article 4 est maintenue devant les juridictions administratives et s'étend aux observations écrites présentées en cours d'instance par les parties. La même sanction pénale que celle prévue à l'article 4 s'applique en cas de violation de cette interdiction.

Dans son avis, le Conseil d'Etat considère qu'au vu de ses considérations générales, les alinéas 1er et 2 du paragraphe 1er sont à supprimer et à remplacer par „(1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1er et 3.“. L'ancien alinéa 3 du paragraphe 1er devient le paragraphe 2. Ensuite, le début de la deuxième phrase du nouveau paragraphe 2 (ancien alinéa 4 du paragraphe 1er) est à libeller ainsi: „Ce recours doit être introduit ...“. Finalement, l'ancien paragraphe 2 devient un nouvel alinéa 2 du paragraphe 2 (selon le Conseil d'Etat).

L'ancien paragraphe 3 de l'article 7 initial (article 6 final) („Par dérogation ...“) est à supprimer comme étant superfétatoire si le législateur retient la proposition du Conseil d'Etat d'écarter tout recours contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3 du projet. En matière pénale, cette disposition risque par ailleurs de donner lieu à des contestations au

regard du droit à l'égalité des armes prévu par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 12 de la Constitution.

Comme le recours s'adresse uniquement à l'Etat, il n'y a pas lieu à signification de la requête introductive; un simple dépôt au greffe du tribunal suffit en vertu de l'article 4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

L'article 7 initial (article 6 final) se lira dès lors comme suit :

„**Art. 6.** (1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1er et 3.

(2) Contre les décisions visées à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements. Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés. Le recours a un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive d'instance. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater du dépôt de la requête introductive au greffe du tribunal. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater du dépôt du mémoire en réponse ou de l'expiration du délai pour le dépôt de mémoires supplémentaires.

Les décisions du tribunal administratif peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification du jugement par les soins du greffe. Il est sursis à l'exécution des jugements pendant le délai et l'instance d'appel. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat présidant la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. La Cour administrative statue dans le mois à dater de la signification du mémoire en réponse, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.“

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre les modifications proposées par le Conseil d'Etat.

Article 8 initial (article 7 final)

Cet article abroge les dispositions relatives à la procédure applicable en matière d'échange de renseignements telles que prévues par la loi du 31 mars 2010 et reprises dans la présente loi sous réserve de quelques modifications et précisions.

Cet article n'a pas suscité d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 9 initial (article 8 final)

Cet article comporte les dispositions transitoires nécessaires en raison de l'abrogation des dispositions relatives à la procédure applicable en matière d'échange de renseignements telles que prévues par la loi du 31 mars 2010.

Cet article n'a pas suscité d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Articles 10 et 11 initiaux (articles 9 et 10 finaux)

Ces articles ne soulèvent pas de commentaires particuliers, ni d'observation de la part du Conseil d'Etat.

6. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6680 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

Art. 1er. (1) La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux demandes d'échange de renseignements formulées en matière fiscale et émanant de l'autorité compétente d'un Etat requérant en vertu:

1. d'une convention bilatérale tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune;
 2. d'un accord bilatéral sur l'échange de renseignements en matière fiscale;
 3. de la loi du 21 juillet 2012 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures dans l'Union européenne;
 4. de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal;
 5. de la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts;
- et désignés ci-après par „les Conventions et lois“.

(2) Les renseignements qui sont demandés pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et lois, relèvent, selon la nature des impôts, droits et taxes, de la compétence respective de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises. Cette compétence est déterminée sur base des dispositions légales et réglementaires en vigueur.

(3) En l'absence de compétence de l'une des administrations en vertu du paragraphe 2, les renseignements demandés relèvent de la compétence de l'Administration des contributions directes.

Art. 2. (1) Les administrations fiscales sont autorisées à requérir les renseignements de toute nature qui sont demandés pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions et lois auprès du détenteur de ces renseignements.

(2) Le détenteur des renseignements est obligé de fournir les renseignements demandés, en totalité, de manière précise, sans altération, endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision portant injonction de fournir les renseignements demandés. Cette obligation comprend la transmission des pièces sans altération sur lesquelles les renseignements sont fondés.

(3) Les renseignements demandés peuvent se rapporter à une ou plusieurs années antérieures à l'entrée en vigueur des Conventions et lois si l'Etat requérant établit que les renseignements demandés sont vraisemblablement pertinents pour déterminer le revenu imposable au titre d'une année d'imposition postérieure à l'entrée en vigueur des Conventions et lois.

Art. 3. (1) L'administration fiscale compétente vérifie la régularité formelle de la demande d'échange de renseignements. La demande d'échange de renseignements est régulière en la forme si elle contient l'indication de la base juridique et de l'autorité compétente dont émane la demande ainsi que les autres indications prévues par les Conventions et lois.

(2) Si la demande d'échange de renseignements ne contient pas les indications prévues au paragraphe 1er, un complément d'information est demandé à l'autorité compétente de l'Etat requérant.

L'administration fiscale compétente est tenue d'exécuter la demande d'échange de renseignements lorsque celle-ci est complète ou a été complétée.

(3) Si l'administration fiscale compétente ne détient pas les renseignements demandés, le directeur de l'administration fiscale compétente ou son délégué notifie par lettre recommandée adressée au détenteur des renseignements sa décision portant injonction de fournir les renseignements demandés. La notification de la décision au détenteur des renseignements demandés vaut notification à toute autre personne y visée.

(4) La demande d'échange de renseignements ne peut pas être divulguée. La décision d'injonction ne comporte que les indications qui sont indispensables pour permettre au détenteur des renseignements d'identifier les renseignements demandés.

(5) Outre la procédure d'injonction prévue au paragraphe 3, l'administration fiscale compétente dispose des mêmes pouvoirs d'investigation que ceux mis en oeuvre dans le cadre des procédures d'imposition tendant à la fixation ou au contrôle des impôts, droits et taxes, avec toutes les garanties y prévues.

Art. 4. (1) Si l'autorité compétente de l'Etat requérant exige que le contribuable concerné par la demande d'échange de renseignements n'en soit pas informé, l'administration fiscale compétente interdit au détenteur des renseignements ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au contribuable concerné ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de la décision d'injonction.

(2) Ceux qui ont contrevenu sciemment à cette interdiction sont punis d'une amende allant de 1.250 à 250.000 euros.

Art. 5. (1) Si les renseignements demandés ne sont pas fournis endéans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision portant injonction de fournir les renseignements demandés, une amende administrative fiscale d'un maximum de 250.000 euros peut être infligée au détenteur des renseignements. Le montant en est fixé par le directeur de l'administration fiscale compétente ou son délégué.

(2) L'amende administrative fiscale se prescrit par cinq ans à partir du 31 décembre de l'année dans laquelle elle est notifiée.

Art. 6. (1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1er et 3.

(2) Contre les décisions visées à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements. Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés. Le recours a un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive d'instance. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater du dépôt de la requête introductive au greffe du tribunal. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater du dépôt du mémoire en réponse ou de l'expiration du délai pour le dépôt de mémoires supplémentaires.

Les décisions du tribunal administratif peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification du jugement par les soins du greffe. Il est sursis à l'exécution des jugements pendant le délai et l'instance d'appel. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat présidant la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. La Cour

administrative statue dans le mois à dater de la signification du mémoire de réponse, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire.

Art. 7. Les articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande sont abrogés.

Art. 8. Les articles 2 à 6 de la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande continuent à s'appliquer aux demandes d'échange de renseignements dont les administrations fiscales sont saisies avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 9. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale“.

Art. 10. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 21 octobre 2014

Le Président,
Eugène BERGER

Le Rapporteur,
Guy ARENDT

N° 6680/07

Session ordinaire 2014-2015

Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

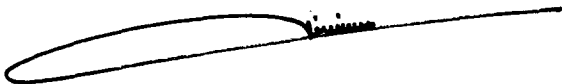
Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission des Finances et du Budget
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 24 octobre 2014

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,



LE PROJET DE LOI N° 6680

Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

DESCRIPTION SYNOPTIQUE

Introduction

Le projet de loi N° 6680 propose de modifier la procédure que doivent suivre les administrations fiscales luxembourgeoises quand elles sont sollicitées par des autorités fiscales étrangères pour exécuter des enquêtes et autres mesures d'instruction, notamment auprès de banques luxembourgeoises, dans le but d'obtenir des informations relatives à des contribuables visées par lesdites autorités fiscales étrangères.

Dans certains cas de figure, le projet de loi N° 6680 se propose d'interdire tout moyen de contester une décision administrative luxembourgeoise d'entraide en matière fiscale. Il y aura dès lors, à l'avenir, une renonciation au contrôle judiciaire, pourtant inhérent à l'Etat de Droit. Le projet de loi entend rompre avec le principe même de la loi du 7 novembre 1996 en vertu duquel il y aurait un recours devant le tribunal administratif contre strictement toute décision administrative luxembourgeoise, que ce soit pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir ou pour violation de la loi.

Solution « One size fits all »

Par ailleurs, le régime juridique que se propose d'introduire le projet de loi N° 6680 s'appliquerait de façon indifférente à toutes demandes d'entraide en matière fiscale, qu'elles proviennent de pays de l'Union Européenne, de pays de l'OECD ou de pays tiers, pourvu qu'ils aient souscrit à des traités de double imposition, ou qu'ils soient comme le Luxembourg (loi du 26 mai 2014, Mémorial A, n° 93, du 4 juin 2014) signataires de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et son Protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013.

A ce niveau, il ne rompt pas avec le régime antérieur.

Le régime juridique actuel

L'on sait qu'une loi du 31 mars 2010 (Mémorial A, N° 51 du 6 avril 2010) prévoit la procédure à suivre par les administrations luxembourgeoises, en cas de demande d'entraide en matière fiscale, tout comme les droits et recours des justiciables en cas de demande perçue comme dépassant le cadre de la loi.

Le principe de la possibilité de l'échange d'information est prévu dans les diverses conventions contre la double imposition qu'a signé le Luxembourg. Une loi du 14 juin 2013 transpose une directive européenne standardisant l'échange d'informations en matière fiscale au niveau européen. Et puis il y a ladite convention concernant l'assistance administrative mutuelle.

Donc, à l'heure actuelle, il existe pour tous les pays de l'Union Européenne, mais justement aussi pour beaucoup de pays tiers dans le cadre de conventions contre la double imposition et de la



Convention concernant l'assistance administrative mutuelle, une procédure d'entraide internationale conformément à laquelle une administration fiscale étrangère peut, par rapport à un justiciable qu'elle croit rentrer dans son ressort, demander l'assistance des administrations fiscales luxembourgeoises. Il s'agira de découvrir les faits qui ont un impact sur l'imposition dudit justiciable. Souvent il s'agira d'une demande de renseignements auprès d'une banque, ou bien d'un domiciliataire de sociétés.

Il faut noter qu'aujourd'hui déjà, le Luxembourg ne contrôle pas vraiment le périmètre d'application de l'entraide administrative en matière fiscale. A première vue, l'on pourrait croire qu'il suffit de faire attention avec qui l'on signe des conventions de double imposition. Cela n'est pas vrai. En effet, tous les pays signataires de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et son Protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013, en profitent. Par contre, le Luxembourg n'a pas vraiment de contrôle sur la liste des pays qui peuvent signer ladite convention, et donc bénéficier de l'entraide administrative en matière fiscale : selon l'article 28 (5) de cette convention, même si seuls les pays de l'OCDE peut y accéder, des pays tiers peuvent « demander à être invité[s] à signer et ratifier la Convention », et la « décision d'inviter » un pays tiers « sera prise par consensus par les Parties à la Convention par l'intermédiaire de l'organe de coordination ». Or nous savons tous combien opaque peut être un « consensus » au sein de l'OCDE.

Recours dans le cadre du régime actuel

Aujourd'hui, le dispositif applicable à l'entraide internationale en matière fiscale permet un recours judiciaire assez efficace. Même si l'on peut d'ores et déjà relever que dans cette matière, le recours administratif par la voie hiérarchique est exclu, contrairement à ce que l'on pourrait appliquer la « procédure fiscale de droit commun ».

Dans la pratique, une banque par exemple reçoit un beau jour une demande d'informations relative à un client de la part de l'Administration des Contributions Directes luxembourgeoise agissant pour le compte de l'administration fiscale étrangère en question. Etant donné que l'essence même de la relation entre un client et sa banque est la confiance, et que de toute façon une banque a des obligations contractuelles envers son client, ce dernier en sera informé. Le client peut alors envisager un recours contre l'exécution par l'administration fiscale luxembourgeoise de cette demande d'informations devant le tribunal administratif à Luxembourg, sachant qu'un recours hiérarchique n'est pas prévu par la loi. Même si le délai de recours est court (un mois), le fait qu'un recours soit disponible devrait garantir que les parties intervenantes, que ce soient les administrations fiscales luxembourgeoises ou étrangères, se tiennent à la loi.

Comparaison avec l'entraide en matière pénale (« commissions rogatoires »)

Une entraide comparable existe depuis très longtemps en matière pénale ou policière où il y a également des traités internationaux de collaboration. Toutes ces procédures prévoient un contrôle judiciaire ou une autorisation préalable de la justice, et un moyen de recours pour les personnes qui y sont visées.

L'enjeu

Empêcher les « pêches au renseignements »

Même si l'abolition du secret bancaire n'est pas une nouveauté, il était jusqu'à maintenant accepté que la mise en pratique de celle-ci et donc l'entraide internationale en matière fiscale devait s'accompagner de certaines garanties et protections, afin d'empêcher des détournements du but,

abus ou excès de zèle, et notamment ce que l'on a appelé les « fishing expeditions » (pêche d'informations tous azimuts). Dans les textes de loi cela se traduit par la restriction de ne permettre que la recherche des « renseignements vraisemblablement pertinents » pour l'établissement de l'impôt, formule qui se trouve dans tous les instruments bilatéraux ou multilatéraux signés par le Luxembourg, qu'ils trouvent leur origine dans une directive (par exemple, la loi du 29 mars 2013 portant transposition de la directive 2011/16/UE), dans un traité international (Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, signée à Paris, le 29 mai 2013, approuvée par une loi du 26 mai 2014), ou dans les nombreuses conventions contre la double imposition que le Luxembourg a conclues.

Les informations fiscales d'une personne sont toujours très sensibles. Elles méritent toujours une protection par la loi.

Le danger est bien réel. Le dossier fiscal d'une personne permet de découvrir les secrets les plus intimes de celle-ci. Aussi, par la force des choses, une activité économique suppose toujours l'interaction entre plusieurs agents économiques et les secrets concernent toujours plusieurs personnes. Si l'on a par exemple accès aux données d'un compte bancaire d'une personne donnée, l'on peut en déduire des informations relatives à des personnes qui ont collaboré avec elle, puisque par exemple, sur un virement bancaire, apparaît le nom de la contrepartie de la transaction. Dans d'autres cas de figure, il peut y avoir plusieurs titulaires du même compte bancaire.

Il ne faut pas se faire trop d'illusions sur le fait qu'une fois les données transférées à l'étranger, il sera impossible pour le justiciable ou pour les administrations fiscales luxembourgeoises de contrôler (si tel en était leur intention) leur utilisation.

Puisqu'il y a une protection par la loi, cette protection devrait être garantie par les tribunaux

Le contrôle par les tribunaux administratifs de la légalité de ces procédures sert à mettre un frein au détournement du but recherché, même si un tel contrôle a pour conséquence celui d'augmenter la charge de travail, à la fois des fonctionnaires de l'Administration des Contributions, mais aussi des juridictions administratives. En ce qui concerne le rôle à assumer par les juridictions administratives, il faudrait aussi penser à leur donner les moyens et ressources nécessaires pour assumer leurs tâches. En période de disette budgétaire, la question mérite d'être posée.

Pour cette même raison, il est un peu facile d'affirmer, comme le fait dans son avis la Chambre des fonctionnaires et employés publics (document parlementaire N° 6680/03), que *« Comme le projet s'inscrit également dans le cadre de la simplification administrative, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que l'approuver quant au fond. »*

Les risques inhérents d'une loi unique censée traiter tous les cas de figure

L'on comprend que l'échange d'informations en matière fiscale est à peu près tolérable si les informations sont transférées suite à une demande d'un pays où régit l'Etat de droit, par exemple la France ou l'Allemagne, d'autant plus qu'il existe dans ces pays des moyens pour se défendre dans une procédure administrative ou contentieuse. Mais il faut oser se demander s'il est approprié de traiter de cette même façon des pays comme le Kazakhstan, le Tadjikistan ou même la Russie.

Ceux-ci peuvent, aujourd'hui déjà et dans les mêmes conditions que nos voisins, faire une demande d'informations, demande qui sera honorée par les autorités fiscales luxembourgeoises.

C'est dans ce contexte que l'on doit se poser la question si le projet de loi n° 6680 tel qu'il est présenté aujourd'hui est vraiment approprié et si ses auteurs en saisissent la portée, sachant qu'il

s'appliquera à tous les pays ayant une convention de double imposition avec le Luxembourg, et donc aussi aux pays ci-avant nommés.

ANALYSE (INCOMPLÈTE) DU PROJET DE LOI

Interdiction d'informer et interdiction de former un recours

Interdiction d'informer la personne visée

Nous lisons à l'article 4 de la loi telle que proposée que dans certains cas, à savoir « *en cas d'urgence de la demande d'échange d'informations, [en cas] de risque de compromettre le succès de l'enquête menée par l'Etat requérant* », ou s'il existe « *d'autres raisons pertinentes établies par l'autorité compétente de l'Etat requérant ...* », interdiction pourra être faite au détenteur des informations de révéler l'existence de la demande d'informations à son client.

Curieusement, cette interdiction ne pourra être faite que si le détenteur des informations est un établissement de crédit. Il n'y a aucune justification ou explication pour ce traitement de faveur dans le projet de loi ou dans ses commentaires. Les banques ne sont pas les seuls agents à détenir des informations confidentielles pour autrui.

Interdiction faite à la personne visée de former un recours

Par la force des choses, le client ne pourra pas se défendre contre une telle demande d'échange d'informations, puisqu'il ne sera pas au courant de son existence. De surcroît, le projet de loi lui interdit explicitement un recours (article 7 (1) du projet de loi) contre la décision de l'administration luxembourgeoise d'exécuter une telle demande en obtention de « *renseignements de toute nature* » (le terme se trouve à l'article 2 (1) du projet de loi).

Interdiction de remettre la demande elle-même à la personne visée

L'édifice est achevé par la précision (article 7 (3) du projet de loi) que la demande d'échange d'informations originaire, donc le document provenant de l'administration fiscale étrangère, ne peut être pas communiquée au justiciable visé.

L'absence d'une telle communication avait déjà, dans le passé, été considérée par les tribunaux administratifs comme conduisant à une violation des droits de la défense. Jusqu'à maintenant du moins, il n'y avait pas d'exception au principe consacré par la loi du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, que la puissance publique doit communiquer les pièces sur base desquelles elle se base.

Mise en perspective de l'absence de moyens de défense

Le contrôle judiciaire est l'essence même de l'Etat de Droit

L'on aurait pu croire que la logique veuille que si la loi et les traités internationaux prévoient certaines garanties en faveur des justiciables, que ceux-ci puissent les défendre en justice. N'est-ce pas l'idée même de l'Etat de Droit et de la séparation des pouvoirs : L'administration applique une loi, et les juridictions contrôlent cette application. Or, à l'avenir, un recours judiciaire contre les mesures exécutées par les administrations fiscales luxembourgeoises sera tout simplement impossible dans la majorité des cas.

Le contrôle judiciaire favorise la communication

Notons que si un recours judiciaire n'est pas prévu par le projet de loi, un recours ou une réclamation par la voie hiérarchique ne l'est encore moins. Dans cette matière, il n'y a aura donc



aucune forme d'interaction entre l'administration fiscale et les justiciables. A cause de l'absence de décisions judiciaires, il sera impossible pour les justiciables de connaître la ligne de conduite des administrations, ou bien de vérifier que le principe de l'égalité devant la loi est bien respecté.

Un recours, de quelque nature qu'il puisse être, est avant tout un moyen de communication, d'échange de points de vue et aussi d'information. Un recours permet souvent à l'administré de communiquer aux administrations des informations et mises en perspective que celles-ci ignoreraient autrement.

Le Conseil d'Etat approuve

Le Conseil d'Etat, dans son avis, approuve cette approche, et affirme par exemple (sans élaborer), que « *[cette philosophie] ne met d'ailleurs pas en cause la protection de la sphère de confidentialité des contribuables.* ». Ce qui est étonnant quand on pense que la principale nouveauté du projet de loi par rapport à la législation antérieure consiste à supprimer non seulement les moyens de défense, mais encore les moyens pour le justiciable de connaître l'existence d'une telle mesure d'instruction, d'en contrôler la diffusion et donc de vérifier s'il n'y a pas tentative de détourner la procédure de son but.

Conséquence pratique

Si par exemple, à l'avenir, un gouvernement étranger demande à une administration fiscale luxembourgeoise de l'aider à monter un coup contre un citoyen de ce pays en prétextant une enquête en matière fiscale (la matière fiscale s'y prête... ; le véritable mobile ne sera pas vérifiable faute d'interaction avec le justiciable), tout en prétextant qu'il y a urgence, la seule personne qui ne sera au courant de rien ce sera bien ce citoyen visé.

L'OCDE et le « Forum Mondial »

Dans son avis, Le Conseil d'Etat suggère « *[qu'une] série de considérations juridiques fondamentales peuvent venir à l'esprit,* » en continuant qu'il s'agirait « *[d'] interrogations légitimes qui trouvent néanmoins une réponse dès qu'on tient compte des règles dressées par l'OCDE et le « Forum Mondial » en matière de transparence fiscale.* ».

Or, supposer que les autres se tiendront aux « règles » est un peu simpliste. Il faut garder à l'esprit que bon nombre de pays auxquels s'appliquera cette procédure, ne sont pas membres de l'OCDE, et ne se soumettent pas à l'autorité de l'OCDE. Ainsi, par exemple la Chine a signé la convention concernant l'assistance administrative mutuelle, et devrait à terme bénéficier des mêmes prérogatives en matière de demande d'entraide administrative à l'avenir secrète que par exemple le France ou l'Allemagne. Il en est de même de Qatar ou de la Russie (grâce à des traités de double imposition) qui ne sont pas membres de l'OCDE. Sans oublier que l'OCDE n'est pas une autorité judiciaire, et encore moins une autorité législative. L'OCDE ne produit que des rapports et des recommandations, auxquels l'on se tient ou l'on ne se tient pas.

LE PRÉTEXTE DE L'URGENCE

Peut-il y avoir urgence ?

L'exclusion de tout recours ne s'appliquerait qu'en cas d' « urgence ».

Or, sauf peut-être les matière de tva où il faut combattre une criminalité très sophistiquée (« fraude carrousel »), ou les accises, pour lesquelles les administrations fiscales ont de toute façon depuis longtemps de puissants outils de collaboration, l'on se demande bien comment il peut

y avoir urgence en matière de demande d'échange d'informations puisque dans la plupart des pays, le délai d'action ou de prescription pour établir l'impôt est de plusieurs années, voir décennies, et que les banques ont une obligation d'archiver leurs informations pendant au moins dix ans.

Il n'est pas plausible que le but légitime d'une demande d'échange d'informations, à savoir l'établissement de la situation fiscale d'un justiciable, soit sérieusement affecté par une procédure de recours devant une juridiction administrative. Ne faudrait-il pas simplement revisiter la problématique des *abus* de recours, plutôt que de les interdire. Aussi, comment peut-il y avoir « *risque de compromettre le succès de l'enquête menée par l'Etat requérant* » ? (article 4 (1) du projet de loi). En effet, par définition l'on parle ici de pièces et informations détenues par des tiers. Ne suffit-il pas d'interdire la destruction de pièces et documents, ou d'interdire temporairement le retrait de dépôts et coffres-fort, et de le sanctionner pénalement ?

L'urgence, un « argument de style »

Nous nous doutons bien qu'à l'avenir toutes les demandes d'échange d'informations provenant de l'Etranger seront « *urgentes* », puisque le caractère d'urgence ne sera ni vérifiable par les administrations luxembourgeoises sensées exécuter les demandes, ni contestable par le justiciable visé.

En effet il suffira, selon le projet de loi, que la demande soit déclarée « *urgente* » pour qu'il n'y ait pas de recours devant le tribunal administratif. Même dans les cas où le justiciable serait autorisé à contester l'exécution de la demande d'échange d'informations devant le Tribunal Administratif, (donc, quand il n'y aura pas d' « *urgence* »), selon le projet de loi, ses moyens de défense seront à l'avenir également limités à « *la régularité formelle de la décision d'injonction émise par l'administration fiscale compétente* » (article 7 (1) du projet de loi), donc à très peu de choses.

L'ARGUMENT SELON LEQUEL LE JUSTICIABLE N'A QU'À SE DÉFENDRE DANS SON PAYS D'ORIGINE

Cet argument est correct, en théorie

L'approche proposée par le projet de loi n° 6680 peut à l'extrême limite paraître acceptable quand la demande d'échange d'informations provient d'un Etat de Droit et qu'il y a un contrôle judiciaire dans l'état d'origine de la demande d'échange d'informations : Au lieu de contester la décision d'exécuter la demande d'échange d'informations au Luxembourg, le justiciable contestera la demande devant les juridictions du pays d'où elle trouve son origine.

Le Conseil d'Etat argumente qu'après tout, un justiciable domicilié dans un Etat étranger qui fait l'objet d'une demande d'entraide fiscale par ledit Etat n'a qu'à faire un recours devant les institutions de ce même Etat. Le Conseil d'Etat ne se pose pas la question de savoir si un tel recours est disponible ou praticable dans tous les pays visés, et suppose implicitement que les concepts de légalité, de l'Etat de Droit, de la protection de la vie privée sont admis et identiques partout dans le monde.

L'approche « une solution pour tous » est quelque peu facile

L'absence de tout recours au Luxembourg, est par contre inadmissible quand la demande d'échange d'informations provient d'un Etat dont les juridictions sont inexistantes, corrompues ou de façon générale, ne garantissent pas un accès à la justice efficace de ses citoyens. Or nous savons tous que le Luxembourg traite parfois avec ce genre d'Etats, quand certains intérêts sont en jeu.

AURAIT-ON PU ENVISAGER D'AUTRES APPROCHES

L'entraide en matière fiscale telle que pratiquée par d'autres pays

Selon l'avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi (document parlementaire N° 6680/02) la Chambre de Commerce aussi se soucie des droits de la défense et du respect de la vie privée, en citant l'exemple de la législation du Royaume Uni qui prévoit beaucoup plus de garanties procédurales, comme notamment la nécessité d'obtenir soit l'accord du contribuable, soit celle d'un tribunal, avant que l'autorité fiscale puisse demander une information à un tiers.

Apparemment, ni les auteurs du projet de loi ni le Conseil d'Etat n'ont étudié question si l'on aurait pu envisager une autre solution.

Entraide en matière pénale

La conception proposée par le projet de loi est diamétralement opposée à celle appliquée à l'entraide en matière pénale : en effet, si par exemple une demande de perquisition provient de l'Etranger, celle-ci est d'abord traitée par le Parquet, qui à son tour, demande à un juge d'instruction de contrôler et exécuter la demande. En matière de demande d'extradition, la personne visée par la demande a également un moyen de contestation de celle-ci. Au contraire, en matière fiscale, tout se passera à l'insu de tout le monde et à l'abri de tout regard dans le plus grand secret. Le Conseil d'Etat n'y voit rien à redire, arguant que *« Il est vrai que cette approche se distingue de celle en place en matière d'entraide judiciaire, mais cette divergence s'explique du fait qu'ici on se trouve en matière administrative fiscale. »*.

Il n'est pas sûr que cette approche soit satisfaisante

Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 04/11/2014 19:34:54	
Scrutin: 2	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Vote: PL 6680 Ech. de renseign. en mat. fisc.	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Description: Projet de loi 6680	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	28	20	43	52
Procuration:	4	4	0	8
Total:	32	25	3	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Oui	(Mme Loschetter Viviane)	M. Anzia Gérard	Oui	
M. Kox Henri	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
Mme Loschetter Viviane	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	

CSV

Mme Adehm Diane	Abst	Mme Andrich-Duval Sylv	Abst
Mme Arendt Nancy	Abst	M. Eicher Emile	Abst
M. Eischen Félix	Abst	M. Gloden Léon	Abst (M. Mosar Laurent)
M. Halsdorf Jean-Marie	Abst	Mme Hansen Martine	Abst
Mme Hetto-Gaasch Franç	Abst	M. Kaes Aly	Abst
M. Lies Marc	Abst	Mme Mergen Martine	Abst Non (M. Oberweis Marcel)
M. Meyers Paul-Henri	Abst	Mme Modert Octavie	Abst
M. Mosar Laurent	Abst	M. Oberweis Marcel	Abst Non
M. Roth Gilles	Abst	M. Schank Marco	Abst (Mme Arendt Nancy)
M. Spautz Marc	Abst	M. Wilmes Serge	Abst
M. Wiseler Claude	Abst	M. Wolter Michel	Abst (Mme Adehm Diane)
M. Zeimet Laurent	Abst		

LSAP

M. Angel Marc	Oui	M. Arndt Fränk	Oui
M. Bodry Alex	Oui	Mme Bofferding Taina	Oui (M. Negri Roger)
Mme Burton Tess	Oui	M. Cruchten Yves	Oui
Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	M. Di Bartolomeo Mars	Oui
M. Engel Georges	Oui	M. Fayot Franz	Oui
M. Haagen Claude	Oui	Mme Hemmen Cécile	Oui
M. Negri Roger	Oui		

DP

M. Arendt Guy	Oui	M. Bauler André	Oui
M. Baum Gilles	Oui	Mme Beissel Simone	Oui
M. Berger Eugène	Oui	Mme Brasseur Anne	Oui (M. Delles Lex)
M. Delles Lex	Oui	Mme Elvinger Joëlle	Oui
M. Graas Gusty	Oui	M. Hahn Max	Oui
M. Krieps Alexander	Oui	M. Mertens Edy	Oui
Mme Polfer Lydie	Oui (M. Berger Eugène)		

ADR

M. Gibéryen Gast	Non	M. Kartheiser Fernand	Non
M. Reding Roy	Non		

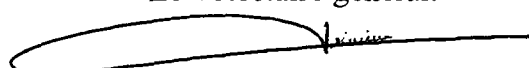
déi Lénk

M. Turpel Justin	Abst	M. Urbany Serge	Abst
------------------	------	-----------------	------

Le Président:



Le Secrétaire général:



Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 2/2

Date: 04/11/2014 19:34:54

Scrutin: 2

Vote: PL 6680 Ech. de renseign. en mat.
fisc.

Description: Projet de loi 6680

Président: M. Di Bartolomeo Mars

Secrétaire A: M. Frieseisen Claude

Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	28	28 21	3 3	52
Procuration:	4	3 4	0 0	8
Total:	32	28 25	3 3	60

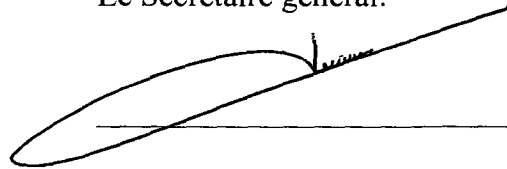
n'ont pas participé au vote:

Nom du député

Nom du député

Le Président:

Le Secrétaire général:



Projet de loi 6680 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de remédier à plusieurs critiques formulées par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après « Forum mondial »). Le cadre juridique en question est défini à l'heure actuelle par la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande (ci-après « loi du 31 mars 2010 »).

Lors de l'examen par les pairs, procédure qui vise à évaluer la mesure dans laquelle une juridiction respecte les normes internationales de transparence et d'échange de renseignements, le Forum mondial a analysé le cadre législatif et réglementaire ainsi que la mise en œuvre pratique de la norme internationale en matière d'échange de renseignements sur demande par le Luxembourg. Dans le rapport d'examen de Phase 2, appelé « Transparence fiscale 2013 - Rapport de progrès » et publié en date du 22 novembre 2013, une notation globale négative (« non conforme ») a été attribuée au Luxembourg. Plus précisément, ce rapport octroie cette note sur base de quatre éléments :

- Premièrement, il juge non conforme la manière dont les autorités compétentes luxembourgeoises ont à leur disposition des renseignements relatifs à la propriété et à l'identité pour l'ensemble des entités et arrangements pertinents (A.1.).
- Deuxièmement, la façon par laquelle les autorités compétentes ont, au titre d'un accord d'échange de renseignements, le pouvoir d'obtenir et de communiquer les informations demandées à une personne placée sous leur compétence territoriale et qui détient ou contrôle ces informations n'est pas appréciée (B.1.). D'après le Forum mondial, le Luxembourg a bien mis en place des mécanismes d'échange de renseignements, mais ne les utilise pas toujours.
- Troisièmement, l'analyse menée a abouti à la conclusion que les mécanismes d'échange de renseignements ne permettent pas un échange efficace (C.1.). Seulement une partie des accords signés par le Luxembourg permettraient un échange de renseignements conforme au standard international.
- Quatrièmement, les mécanismes d'échange de renseignements ne sont pas jugés respecter les droits et protections des contribuables et des tiers (C.4.).

Depuis son engagement du 13 mars 2009 de se rallier intégralement à la norme internationale et afin d'assurer que l'échange de renseignements sur demande puisse être exécuté de façon efficace, le Luxembourg a rapidement procédé à une adaptation tant des procédures internes des administrations fiscales concernées par l'échange de renseignements, que des voies de recours contre les décisions prises au courant de ces procédures, ceci à travers la loi du 31 mars 2010.

Le projet de loi sous rubrique vise à adapter et à préciser le cadre légal existant afin de tenir compte des critiques émises et de mettre la législation luxembourgeoise en conformité avec ces dernières. Il s'inscrit dans la ligne de l'effort délibérément mené par les autorités luxembourgeoises en vue de libérer notre pays en général, et notre place financière en particulier, des accusations et doutes latents quant à la volonté du Luxembourg de coopérer activement et sans restrictions à la mise en place d'un

système financier global marqué par la transparence.

Pour des raisons de simplification, il est prévu d'abroger les dispositions relatives à la procédure, intégrées dans la loi du 31 mars 2010, et de mettre en place une nouvelle loi à part. La procédure est désormais applicable à toutes les demandes d'échange de renseignements, même à celles introduites en vertu d'une convention fiscale qui ne reprend pas les dispositions du modèle de convention fiscale de l'OCDE dans sa version de 2005 et qui n'admet donc pas encore l'échange de renseignements bancaires ou d'autres renseignements protégés par des règles de secret.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

CG/pk

P.V. FI 03

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2014

Ordre du jour :

1. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015
- Rapporteur: Monsieur Franz Fayot

- Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Douanes et Accises
2. 6595 Projet de loi relative à la fondation patrimoniale et portant modification:
- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
- de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt commercial;
- de la loi modifiée du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés;
- de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;
- de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises
- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 6680 Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 6668 Projet de loi portant modification
1) de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts ;
2) de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
3) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'États membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts
- Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

5. 6706 Projet de loi portant modification
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
 - de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
 - de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale;
 - de la loi modifiée du 22 décembre 1951 portant prorogation du délai de prescription de certains impôts directs et précision des conditions dans lesquelles les prescriptions fiscales peuvent être interrompues
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
6. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz remplaçant M. Jean-Claude Juncker, M. Justin Turpel, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Justin Turpel, député (observateur)
M. Gilles Baum, député (observateur)
M. Alain Bellot, Directeur de l'Administration des Douanes et Accises
M. Pierrot Reding, de l'Administration des Douanes et Accises
M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des Contributions directes
Mme Pascale Toussing, du Ministère des Finances
Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Jean-Claude Juncker

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015

Monsieur le Directeur de l'Administration des Douanes et Accises présente l'évolution des principales recettes de son administration telle qu'elle est explicitée dans la note et les tableaux repris en annexe. Il apporte l'information supplémentaire suivante :

Contrairement aux ventes de cigarettes, celles de tabacs à rouler les cigarettes sont toujours en légère augmentation, ce qui s'explique par une imposition moins élevée et par conséquent un prix plus bas. La Directive 2011/64/UE prévoit néanmoins un rapprochement du minima des accises sur les tabacs à rouler les cigarettes (44%) et les cigarettes (60%) pour atteindre en 2020 un minimum de 50% d'accises sur les prix de vente des tabacs à rouler les cigarettes.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- L'introduction d'une nouvelle taxe sur l'alcool n'est pas prévue à l'heure actuelle.
- Le fait qu'une partie des recettes prélevées par l'Administration des Douanes et Accises sera versée au Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg n'a aucune influence sur la façon de travailler et les procédures de cette administration.
- Il est estimé que la hausse de la TVA qui entrera en vigueur début 2015 n'aura qu'une très légère répercussion sur les recettes provenant des accises sur les huiles minérales. L'augmentation de la TVA n'a pas d'impact sur les frais « carburants » des professionnels, puisque ces frais sont hors TVA.
- L'Administration des Douanes et Accises désapprouve l'utilisation du terme « tourisme à la pompe » pour catégoriser l'ensemble des frontaliers venant prendre de l'essence au Luxembourg, alors que ceux traversant la frontière avec le seul but de s'approvisionner en essence/diesel et autres produits ne représentent qu'environ 10-15% du volume des ventes totales des huiles minérales. Les recettes totales (accises et TVA) provenant de la vente des huiles minérales sont estimées à environ 1-1,15 milliard d'euros en 2015.

- 2. 6595 Projet de loi relative à la fondation patrimoniale et portant modification:**
- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
 - de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt commercial;
 - de la loi modifiée du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés;
 - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;
 - de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

La Commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. Elle décide de reprendre toutes les propositions de texte du Conseil d'Etat à l'exception des deux suivantes concernant l'article 8 (amendement 5) du projet de loi:

Le Conseil d'Etat estime qu'il convient d'écrire à l'article 8, alinéa 1^{er} « ... à l'application de dispositions d'ordre public relatives à la succession du fondateur ». Selon lui, la partie de phrase « en vertu de la loi successorale applicable à sa succession » est à supprimer comme étant superfétatoire.

Pour des raisons de sécurité juridique (afin d'éviter tout conflit de lois), la Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte dans sa version initiale.

L'adoption du projet de rapport relatif au projet de loi est prévue le 3 novembre 2014.

- 3. 6680 Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande**

Monsieur le rapporteur présente le contenu de son projet de rapport.

Le projet de rapport est adopté par 6 voix pour, 3 abstentions (en raison de la suppression du recours en annulation – voir procès-verbaux des réunions des 14 et 16 octobre 2014) (MM. Mosar, Spautz, Wiseler) et une voix contre (M. Gast Gibéryen).

La Commission choisit le modèle 1 pour les débats en séance publique.

4. 6668 Projet de loi portant modification

1) de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts ;

2) de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;

3) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'États membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

Madame le rapporteur présente le contenu de son projet de rapport.

Le rapport est adopté à l'unanimité des voix moins une abstention (M. Gast Gibéryen).

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance publique.

5. 6706 Projet de loi portant modification

- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;

- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;

- de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale;

- de la loi modifiée du 22 décembre 1951 portant prorogation du délai de prescription de certains impôts directs et précision des conditions dans lesquelles les prescriptions fiscales peuvent être interrompues

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Monsieur le Directeur de l'Administration des Contributions directes présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs du document parlementaire n°6706.

6. Divers

Aucun point divers n'a été discuté.

Luxembourg, le 29 octobre 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

Annexe:

Note concernant l'évolution des principales recettes de l'Administration des Douanes et Accises en 2014 et annexes (tableaux 1 à 14)



Luxembourg, le 14 octobre 2014

Documents présentés à la Commission des Finances et du budget

Réunion du 21 octobre 2014 à 9:00

Note relative aux recettes accises

Annexes :

- 1) Tableau des taux d'accise appliqués depuis le 1/02/2014
- 2) Tableau comparatif des recettes (2011 - 2014)
- 3) Différentiels avec les pays limitrophes 2014
- 4) Evolution des taux d'accise sur les produits de tabac 1993 - 2014
- 5) Evolution du prix de vente (1993 – 2014) d'un paquet Maryland
- 6) Evolution des recettes et quantités cigarettes / tabac 2000 - 2014
- 7) Evolution du prix moyen pondéré 2009 - 2014
- 8) Evolution des taux d'accise sur l'essence et le diesel 1993 - 2014
- 9) Evolution des recettes sur les carburants 2008 – 2014
- 10) Evolution des recettes sur tous les produits énergie et électricité 2008 - 2014
- 11) Evolution des quantités d'essence et de diesel 2000 - 2014
- 12) Consommation 2012/2013/2014 par mois des carburants essence + diesel
- 13) Recettes totales accises + taxe véhicules
- 14) Recettes globales douanes et accises



Luxembourg, le 10 octobre 2014

Chambre des députés
Commission des Finances et du budget

**Note concernant l'évolution des principales recettes de l'Administration des
Douanes et Accises en 2014.**

Huiles minérales.

En ce qui concerne les accises sur les huiles minérales, la plus importante recette de l'administration, il y a lieu de constater que les ventes des produits aux pompes connaissent en 2014 (base septembre 2014) une diminution de l'ordre de 50 millions de litres pour le Diesel et de 13 millions de litres pour l'essence, ce qui équivaut à une moins-value de 25 millions d'euros.

Les raisons pour cette régression depuis 3 ans pourraient s'expliquer partiellement par, même si le trafic international semble être à la hausse, l'utilisation de véhicules dans le trafic international qui correspondent de plus en plus à la norme EURO5, qui rend possible des gains en terme de consommation d'environ 25%. Aussi la flotte nationale en voitures privées, bus et camions a-t-elle rajeuni substantiellement rendant ainsi possible des consommations nettement plus basses. S'ajoute que le différentiel avec la Belgique en terme d'accise n'est plus en faveur du Luxembourg mais en faveur de la BE et ceci de 5 euros par 1.000 litres (accises LU 335€/1000 et BE 330€/1000).

De ce qui précède l'administration reste prudente dans ses estimations et n'applique pas d'augmentation linéaire basée sur les progressions historiques pour 2015.

Le total des recettes sur les carburants (accise U.E.B.L., accise autonome, contribution sociale, contribution changement climatique) se chiffrera en 2014 à +/- 900 millions € hors TVA, ce qui représente 4% en moins par rapport à 2013.

DIRECTION DOUANES et ACCISES

26, Place de la Gare
L-1616 Luxembourg

+352 290191-257
+352 48 49 47

Boîte postale 1605
L-1016 Luxembourg

Pierrot.REDING@do.etat.lu
www.do.etat.lu

Tabacs manufacturés

Pour ce qui est des accises sur les produits de tabacs, l'année 2013 a rapporté un total (U.E.B.L. et autonomes) de 533 millions € **hors TVA**, résultant des ventes de 3.350.000.000 pièces (2012 ~ 3.700.000.000 pcs) de cigarettes et de 4.000 tonnes de tabacs.

Vu la diminution des ventes de 5% en 2014 (septembre) par rapport à 2013 (2013 – 2102 moins 10%) il est peu probable qu'en 2015 les quantités vont augmenter et on ne peut qu'espérer qu'avec une augmentation raisonnable des prix de vente et un différentiel plus attrayant avec DE et BE les ventes vont se stabiliser et les recettes 2015 peuvent augmenter légèrement.

Alcool

Depuis quelques années les variations des recettes d'accises sur les boissons alcooliques sont minimales et négligeables.

Les chiffres ont donc été réécrits pour 2015.

Taxe sur les véhicules

Les recettes pour l'année 2013 s'élevaient à 68 millions (+ 7 mio par rapport à 2012) dont une partie résulte notamment de l'abolition du subside de 50€ (filtres particule) et l'introduction d'une taxe minimale de 30€.

Les recettes 2014 sont estimées à 67.000.000 € dont 40% sont affectés au budget ordinaire, 40% au Fonds climat et énergie et 20% au Fonds communal de dotation financière.

Décompte U.E.B.L.

Vu les mises à la consommation au Luxembourg des années 2011 et 2012, la clé de répartition valable pour 2013 et 2014 a augmenté en faveur du Luxembourg et s'élève à 21,69477% par rapport à 20,15562% pour 2011/2012.

Sur base du décompte provisoire du 2 trimestre de l'année courante il est estimé que la Belgique sera redevable d'une soulte de +/- 12 millions d'euros envers le Luxembourg pour l'année 2014.

Pour la nouvelle clé de répartition (2015) il est prévisible que la part du Grand-Duché diminuera légèrement, ce qui aura comme conséquence un versement du Luxembourg à la Belgique.

A. Bellot
Directeur des douanes et accises

P. Reding
Chef de Division - Accises

**Tableau des taux d'accise applicables au Grand-Duché de Luxembourg
à partir du 1er février 2014**

		UEBL (col. 1)	autonomes lux. (col. 2)	total	TVA p.m.
P r o d u i t s a l c o o l i q u e s	Bières (hl ° Plato)				
	production annuelle de				
	50.000 hl (cat 1)	0,3966 €	0,00 €	0,3966	15%
	200.000 hl (cat 2)	0,4462 €	0,00 €	0,4462	15%
	> 200.000 hl (cat 3)	0,7933 €	0,00 €	0,7933	15%
	Vins tranquilles (/hl)				
	> 13°	0,00 €	0,00 €	0,0000	12%
	> 13°	0,00 €	0,00 €	0,0000	15%
	Vins mousseux (/hl)	0,00 €	0,00 €	0,0000	15%
	Autres boiss. fermentées (/hl)	0,00 €	0,00 €	0,0000	15%
T a b a c s	Autres b.ferm.mousseuses (/hl)	0,00 €	0,00 €	0,0000	15%
	Produits intermédiaires (/hl)				
	> 15°	47,0998€	0,00 €	47,0998	15%
	> 15°	66,9313€	0,00 €	66,9313	15%
	Surtaxe sur les boissons confectionnées /hl	0,00 €	600,00 €	600,0000	15%
	Alcools (hl 100% vol)	223,1042€	818,0486€	1 041,1528	15%
	Cigarettes		(min. 113,95€/1000)		15%
	ad valorem	45,84%	2,30%	48,14%	
	+ spécif. (/1000 pièces)	6,8914€	10,8586 €	17,7500 €	
	Cigares / Cigarillos	5%	(min 23,50/1000)	5%	15%
P r o d u i t s é n e r g é t i q u e s	Tabacs fine coupe + autres tabacs	31,5%	(min 35,50€/kg)	10%	15%
			1,75 % + 9€/kg	33,25% + 9,-€/kg	
	(1) Essence (1000 l)	245,4146€	113,08 €		
	(2) - au plomb (p.m.)		138,17 €	516,6646	15%
	(3)		20,00 €		
	(1) - sans plomb > 10mg/kg soufre	245,4146€	61,00 €		
	(2)		138,17 €	464,5846	15%
	(3)		20,00 €		
	(1) - sans plomb <= 10mg/kg soufre	245,4146€	58,51 €		
	(2)		138,17 €	462,0946	15%
P r o d u i t s é n e r g é t i q u e s	(3)		20,00 €		
	Pétrole lampant (1000 l)				
	- carburant	294,9933€	35,0067 €	330,0000	15%
	- usage indust./comm.	18,5920€	2,41 €	21,0020	15%
	- chauffage	0,00 €	10,00 €	10,0000	12%
	Gasoil (1000 l)				
	utilisé comme carburant				
	(1) - contenant > 10mg/kg soufre	198,3148€	83,84 €		
	(2)		31,20 €	338,3548	15%
	(3)		25,00 €		
P r o d u i t s é n e r g é t i q u e s	(1) - contenant <= 10mg/kg soufre	198,3148€	80,4852 €		
	(2)		31,20 €	335,0000	15%
	(3)		25,00 €		
	- usage indust./comm.	18,5920€	2,41 €	21,0020	15%
	- chauffage	0,00 €	10,00 €	10,0000	12%
	- usage agricole, horticole, etc.	0,00 €	0,00 €	0,0000	15%
	Carburants bio à l'état pur	0,00 €	0,00 €	0,0000	
	Fuel lourd (1000 kg)	13,0000 €	2,00 €	15,0000	15%
	LPG/Méthane (1000 kg)				
	- carburant	0,00 €	101,64 €	101,6400	6%
E L E C T	- usage indust./comm.	37,1840€	0,00 €	37,1840	6%
	- chauffage	0,00 €	10,00 €	10,0000	6%
	Charbon et coke	0,00 €	0,00 €	0,0000	12%
	Gaz naturel				
	- carburant	0,00 €	0,00 €	0,0000	6%
	combustible / MWh				
	(4) consommation/an < 550MWh cat. A	0,00 €	1,08 €	1,0800	6%
	(5) consommation/an > 550MWh cat. B	0,00 €	0,54 €	0,5400	6%
	(6) consommation/an > 4100 MWh cat C1	0,00 €	0,05 €	0,0500	6%
	(7) consommation/an > 4100 MWh cat C2	0,00 €	0,30 €	0,3000	6%
	(8) cogénération cat. D	0,00 €	0,00 €	0,0000	6%
E L E C T	Electricité				
	consommation/an en MWh				
	cat A (<= 25 MWh)	0,00 €	1,00 €	1,0000	6%
	cat B (> 25 MWh)	0,00 €	0,50 €	0,5000	6%
E L E C T	cat.C (procédés métal./minéral.)	0,00 €	0,10 €	0,1000	6%

- (1) accise autonome
- (2) contribution sociale
- (3) contribution climatique
- (4) les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle inférieure ou égale à cinq cent cinquante mille kVh font partie de la catégorie A;
- (5) les points de comptage affichant une consommation de gaz naturel annuelle supérieure à cinq cent cinquante mille kWh font partie de la catégorie B, à l'exception de ceux de la catégorie C1, C2 et D;
- (6) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et participant au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre hormis ceux de la catégorie D, ou utilisant le gaz naturel principalement pour la réduction chimique ou dans les procédés métallurgiques ou minéralogiques font partie de la catégorie C1;
- (7) les points de comptage affichant une consommation annuelle supérieure à quatre millions cent mille kWh et dont les débiteurs de la taxe s'engagent à la réalisation d'une amélioration substantielle de leur efficacité énergétique globale par accord à conclure entre le Gouvernement et l'entreprise concernée respectivement un représentant mandaté par cette entreprise font partie de la catégorie C2.
L'accord à conclure sera doté d'une clause de sanction en cas de non-respect des engagements.
En absence d'un accord conclu, les points de comptage concernés font d'office partie de la catégorie B;
- (8) les points de comptage utilisant le gaz naturel pour la production d'électricité font partie de la catégorie D.

Evolution des recettes 2011 - 2014 (août)

NATURE DES RECETTES	fin aout 2014	fin aout 2013	Fin aout 2012	Fin aout 2011
Droits d'entrée	11 871 465,23	9 773 614,57	10 408 560,26	11 943 813,20
Droits CECA	0,00	0,00	0,00	0,00
Montants agricoles à l'importation	298 527,24	229 655,81	355 335,30	256 973,88
Droits additionnels	1 113,08	693,45	250,36	1 240,40
Droits antidumping	4 391,67	26 327,48	35 067,44	492 900,00
Droits antidumping CECA	0,00	0,00	0,00	0,00
Droits compensatoires	0,00	244,95	0,00	124,19
Total :	12 175 497,22	10 030 536,26	10 799 213,36	12 695 051,67
Accise bières étrangères	1 568 438,40	1 572 288,51	1 572 806,72	1 476 201,69
Accise bières indigènes	998 716,36	1 009 672,17	1 064 598,20	1 073 200,29
Vins	0,00	0,00	0,00	0,00
Accise alcools indigènes	62 603,82	40 086,09	47 279,43	42 607,48
Accise alcools étrangers	4 961 588,54	4 440 922,56	4 053 102,80	3 800 200,64
Vins mousseux	0,00	0,00	0,00	0,00
Accise tabacs	321 004 128,99	308 196 634,58	308 005 530,30	288 884 590,24
Accise huiles minérales	339 174 663,87	352 396 785,11	374 042 638,42	370 162 338,29
Accise produits intermédiaires	634 060,32	761 703,65	664 156,30	678 110,50
Total :	668 404 200,30	668 418 092,67	689 450 112,17	666 117 249,13
Intérêts de retard accise comm	12 449,80	7 557,75	5 625,99	23 019,03
Rétributions / douane	5 324,07	5 632,33	3 683,57	5 970,62
Rétributions / accise comm	2 350,00	1 062,50	7 400,00	18 905,00
Total :	20 123,87	14 252,58	16 709,56	47 894,65
Vente imp.;alcopops;divers	41 301,27	94 630,47	47 942,75	121 581,91
Taxe de consom.sur l'électricité	618 759,34	703 937,54	533 487,89	733 351,23
Accise autonome Huiles Min.	126 188 831,08	131 054 247,98	131 091 406,31	114 336 134,34
Accise autonome GPL	157 407,18	161 358,89	159 943,10	144 626,99
Accises autres	48 554,82	59 157,05	59 438,37	52 871,78
Accise auton.tabacs fabriqués	65 303 405,27	57 932 396,87	55 929 442,24	49 312 499,72
Red.de contrôle fuel domest.	1 248 736,09	1 647 717,45	1 503 807,54	1 505 632,96
Taxe sur les véhicules automot.	47 859 538,21	47 540 179,58	43 246 000,00	44 244 000,00
« EUROVIGNETTE » pour des véhicules LU, BE, NL, DK, SE	7 537 491,75	8 354 002,67	7 223 390,06	7 544 169,39
Taxe navigation de plaisance	145 457,00	124 541,56	116 535,43	105 714,33
Taxe sur les cabarets: Taxe ann., d'ouverture, disp lic., etablis	501 899,00	467 356,35	429 680,30	513 093,25
Intérêts de retard:Droits d'entrée, Antidump., Acc aut., Taxe de cons.	11 871,79	30 111,70	8 710,65	7 127,34
Intérêts en matière agricole	0,00	0,00	0,00	0,65
Taxe de contrôle vétérinaire	51 953,00	40 571,00	60 465,00	37 470,00
Taxe de consom.alcool étranger	18 192 531,35	16 283 086,78	14 868 687,57	13 994 052,29
Taxe de consom.alcool indigène	171 188,72	145 941,90	169 725,21	154 293,34
Contribution sociale/ carburants	80 802 607,85	84 094 105,03	90 303 076,22	90 513 867,36
Taxe de consommation sur l'électricité	1 097 825,62	1 338 765,60	979 598,99	1 314 888,68
Part du GDL, DD et DA	0,00	0,00	0,00	22 101 115,46
Part du GDL, DA sur alcool indig.	0,00	0,00	0,00	0,00
Produits d'amendes etc	27 899,51	22 959,97	26 138,32	14 046,24
Taxe gaz nat.	3 501 486,94	3 071 751,68	2 795 604,46	3 765 900,35
Contribution climatique essence	5 525 990,62	5 769 183,76	6 332 564,84	6 498 017,08
Contribution climatique gasoil	34 155 691,35	35 446 875,07	37 303 327,83	36 556 344,07
Remboursement CE frais de perception	545,75	483,13	533,07	1 150,47
Total :	393 190 973,51	394 383 362,03	393 189 506,15	393 571 949,23
TOTAL GENERAL :	1 073 790 794,90	1 072 846 243,54	1 093 455 541,24	1 072 432 144,68

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

Luxembourg, le 16.10.2014

**ADMINISTRATION
DES
DOUANES ET ACCISES**



B.P. 1605
L-1016 Luxembourg
Tél: 29 01 91 – 257
Fax: 48 49 47

DIFFERENTIELS

Cigarettes Prix de vente ttc 1/10/2014	Huiles minérales prix ttc		
	Ducal	Marlboro	Moins cher
Luxembourg	20/4,20	20/5.00	20/4.00
Belgique	20/5,10	19/5,50	19/4.45
Allemagne	20/5.25	19/5.20	19/4.15
France	20/6,50	20/7,00	20/6.50
Pays Bas	20/5.50	19/6.00	20/5.40

6 octobre 2014	Huiles minérales prix ttc		
	Essence	Diesel privé	Diesel professionnel hors TVA
Luxembourg	1.316 €	1.174 €	1.021 €
Belgique	1.497 €	1.303 €	0,980 €
Allemagne	1.562 €	1.362 €	1,144 €
France	1.484 €	1.273 €	1,023 € *
Pays Bas	1.700 €	1.387 €	1,156 €

* suivant région

Boissons alcooliques taux en EUR	1 Bières °Plato	TVA	2 Vins /hl	TVA	3 Vins mousseux / hl	TVA	4 Produits intermédiaires (1)	5 Boissons alcooliques > 22%	4 + 5 TVA
Luxembourg	0,7933	15%	0,000 (2)	12%	0,000 (2)	15%	66,93	1041.15	15%
Belgique	1,8473	21%	56.97	21%	194.94	21%	194.94	2118.96	21%
Allemagne	0,7870	19%	0,000	19%	136,00	19%	153.00	1303.00	19%
France	2.7100	19,6%	3,72	20%	9.23	20%	186.36	1718.61	20%
Pays Bas	43.92	21%	68.36	21%	245.41	21%	254.41	1686.00	21%

(1) il s'agit de vins additionnés d'alcool < 22%

(2) taux appliqués avant 1993 aux vins étrangers : vins 600 LUF/hl mousseux 2100 LUF/hl

Evolution des taux d'accise produits de tabac

	Cigarettes	commun UEBL ad valorem	commun UEBL spécifique / 1000 pcs	autonome ad valorem	autonome spécifique / 1000 pcs	TVA
min 92% MPPC	01/01/2006	45,84%	6,8914	1,30%	7,33 €	15%
id	01/01/2007	45,84%	6,8914	1,60%	8,50 €	15%
id	01/01/2008	45,84%	6,8914	1,60%	8,50 €	15%
id	01/02/2009	45,84%	6,8914	2,00%	10,00 €	15%
id	01/02/2010	45,84%	6,8914	2,00%	10,00 €	15%
min 98€/1000	01/02/2011	45,84%	6,8914	2,00%	10,00 €	15%
min 103/1000	01/02/2012	45,84%	6,8914	2,25%	10,3586 €	15%
min 105/1000	01/09/2012	45,84%	6,8914	2,25%	10,3586 €	15%
min 108,95/1000	01/02/2013	45,84%	6,8914	2,27%	10,6686 €	15%
min 113,95/1000	01/02/2014	45,84%	6,8914	2,30%	10,8586 €	15%

Cigares / Cigarillos	commun ad valorem	autonome ad valorem	TVA	
01/01/2006	5%	0%	15%	
01/02/2009	5%	5%	15%	
01/02/2010	5%	5%	15%	min. 9€/1000
01/02/2010	5%	5%	15%	min 15€/1000
01/02/2012	5%	5%	15%	min 18€/1000
01/09/2012	5%	5%	15%	min 20€/1000
01/02/2013	5%	5%	15%	min 23,50€/1000
01/02/2014	5%	5%	15%	min 23,50€/1000

Tabac fine coupe Tabac à fumer	commun UEBL ad valorem	autonome ad valorem	autonome spécifique	TVA	
01/01/2006	31,50%	4,50%	0	15%	
01/02/2009	31,50%	5,50%	0	15%	
01/02/2010	31,50%	0,00%	4,00€/kg	15%	min 21,00€/kg
01/02/2011	31,50%	0,00%	5,60€/kg	15%	min 24,82 €/kg
01/02/2012	31,50%	1,10%	6,20€/kg	15%	min 27,50 €/kg
01/09/2012	31,50%	1,10%	6,20€/kg	15%	min 29 €/kg
01/02/2013	31,50%	1,20%	7,30€/kg	15%	min 31,50 €/kg
01/02/2014	31,50%	1,75%	9,00€/kg	15%	min 35,50 €/kg

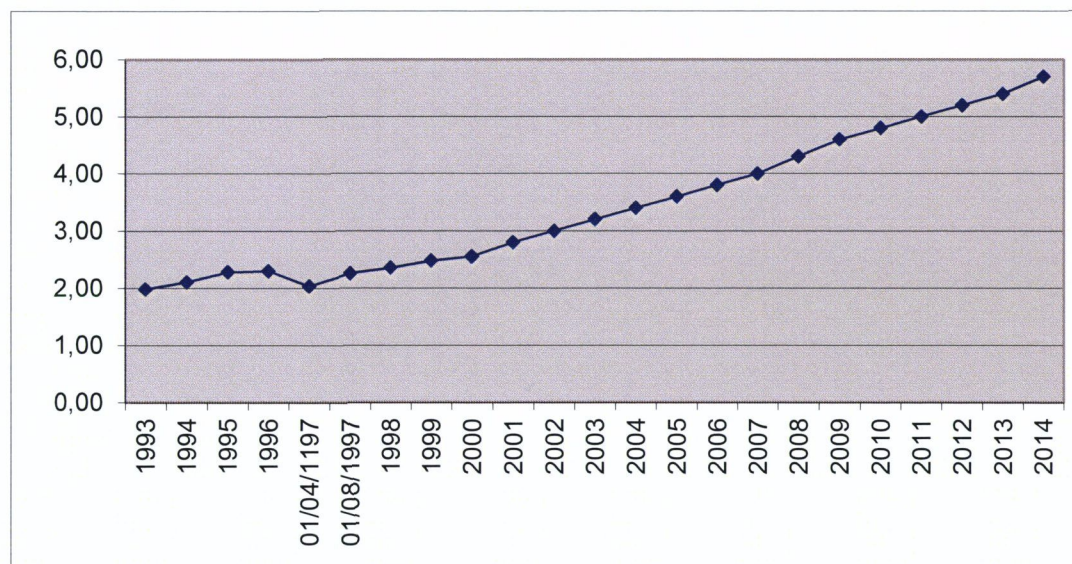
Evolution prix de vente paquet Maryland 25

	Prix de vente	poids fiscal total	% du prix de vente
01/01/1993	1,98 €	1,34 €	67,72
19/07/1993	2,03 €	1,39 €	68,46
15/01/1994	2,11 €	1,46 €	68,61
01/01/1995	2,16 €	1,50 €	68,62
16/10/1995	2,28 €	1,40 €	69,08
04/08/1997	2,26 €	1,57 €	68,66
01/07/1998	2,35 €	1,62 €	68,75
27/08/1998	2,35 €	1,61 €	68,33
01/05/2000	2,55 €	1,73 €	67,91
01/01/2002	2,80 €	1,8760	67,00
01/01/2003	3,10 €	2,0813	67,14
01/04/2004	3,40 €	2,3122	68,01
01/01/2005	3,60 €	2,5112	69,76
01/01/2006	3,80 €	2,6424	69,54
01/01/2007	4,00 €	2,8040	70,10
01/01/2008	4,30 €	2,9854	69,43
01/02/2009	4,60 €	3,2228	70,06
01/02/2010	4,80 €	3,3445	69,68
01/02/2011	5,00 €	3,4663	69,33
01/02/2012	5,20 €	3,6100	69,42
01/09/2012	5,20 €	3,6100	69,42
01/02/2013	5,40 €	3,7411	69,28
01/02/2014	5,70 €	3,9310	68,96



Evolution du prix paquet cigarettes MARYLAND (25)

	1993	1,98
	1994	2,11
	1995	2,28
	1996	2,30
guerre des prix	01/04/1997	2,03
	01/08/1997	2,26
	1998	2,35
	1999	2,48
	2000	2,55
	2001	2,80
	2002	3,00
	2003	3,20
	2004	3,40
	2005	3,60
	2006	3,80
	2007	4,00
	2008	4,30
	2009	4,60
	2010	4,80
	2011	5,00
	2012	5,20
	2013	5,40
	2014	5,70



Evolution recettes produits de tabac

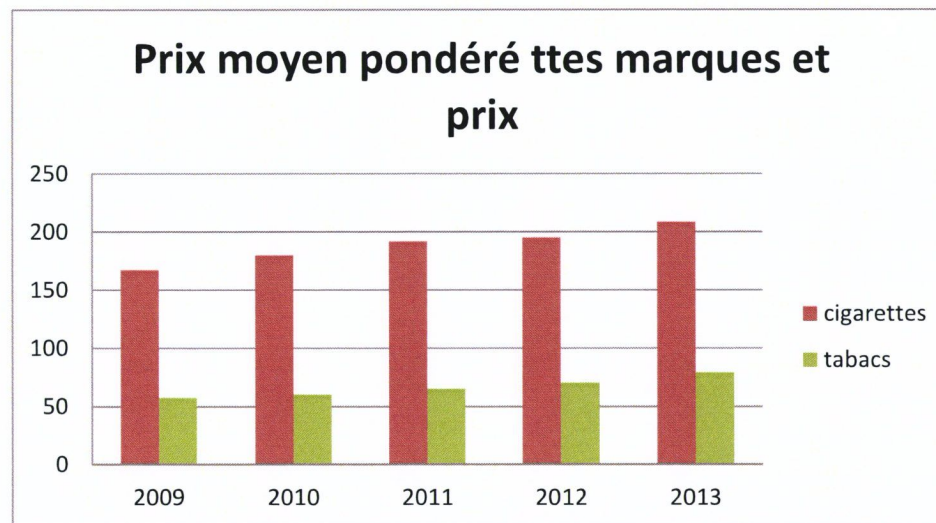
	cigares/ilos	tabac à fumer	cigarettes	total recettes
2 000	948 500,00	57 513 765,00	346 660 515,00	405 122 780,00
2 001	523 275,00	43 139 721,00	280 559 094,00	324 222 090,00
2 002	936 701,00	55 628 609,00	348 178 353,00	404 743 663,00
2 003	1 232 000,00	85 003 797,00	381 483 513,00	467 719 310,00
2 004	1 019 328,00	64 820 972,00	458 786 000,00	524 626 300,00
2 005	1 118 559,00	58 821 820,00	443 829 742,00	503 770 121,00
2 006	827 344,00	63 572 656,00	421 200 000,00	485 600 000,00
2 007	1 070 714,00	84 438 703,00	467 216 713,00	552 726 130,00
2 008	1 080 000,00	77 885 781,00	438 451 962,00	517 417 743,00
2 009	1 832 054,00	72 501 219,00	512 970 151,00	587 303 424,00
2 010	1 674 468,00	100 724 394,00	432 536 920,00	534 935 782,00
2 011	1 775 671,04	96 928 060,77	425 259 416,75	523 963 148,56
2 012	1 481 000,00	114 950 000,00	421 298 000,00	537 729 000,00
2 013	1 788 000,00	136 940 000,00	394 834 000,00	533 562 000,00

Evolution quantités cigarettes/tabac

	pièces cigar.	Tabac
2 000	6 007 618 400,00	
2 001	4 777 321 100,00	
2 002	5 787 903 500,00	
2 003	5 617 769 000,00	
2 004	6 471 368 500,00	3 014,80
2 005	5 203 926 000,00	2 970,46
2 006	4 770 000 000,00	2 903,72
2 007	4 850 000 000,00	3 607,00
2 008	4 499 000 000,00	3 412,71
2 009	4 260 000 000,00	3 483,00
2 010	4 100 000 000,00	3 600,00
2 011	3 994 510 000,00	3 742,00
2 012	3 757 161 000,00	3 922,00
2 013	3 351 473 000,00	4 028,00

Evolution des prix de vente

2000	2,55 €	
2006	3,80 €	
2007	4,00 €	
2008	4,30 €	
2009	4,60 €	167,41 PMP / 1000 cig.
2010	4,80 €	180,11 PMP / 1000 cig.
2011	5,00 €	191,92 PMP / 1000 cig. min 98/1000
2012	5,20 €	195,00 PMP / 1000 cig. min 105/1000
2013	5,40 €	208,51 PMP / 1000 cig. min 113,95/1000



PMP = prix moyen pondéré

Evolution du prix de vente tabacs à rouler les cigarettes (50 gr)

2006	3,70 € 50gr	
2007	4,15 € 50gr	
2008	4,25 € 50gr	
2009	57,40 € PMP/kg	
2010	60,26 € PMP/kg	min 21,00/kg
2011	65,29 € PMP/kg	min 24,82/kg
2012	70,50 € PMP/kg	min 29,00/kg
2013	79,16 € PMP/kg	min 31,50/kg

PMP = prix moyen pondéré



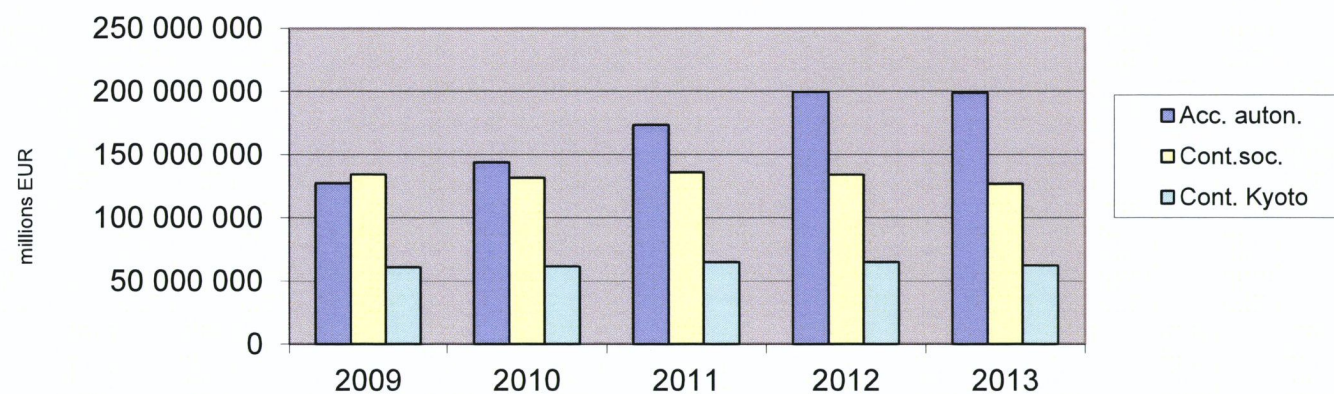
Evolution des taux du droit d'accise essence/diesel

Essence	droit d'accise U.E.B.L. / 1000 l	droit d'accise autonome	Contribution sociale	Contribution Kyoto	Tot. EUR
01/01/1993	245,4146	23,7978	0,0000	0,0000	269,2124
19/07/1993	245,4146	58,5029	0,0000	0,0000	303,9175
01/07/1994	245,4146	58,5029	37,1840	0,0000	341,1015
10/10/1994	245,4146	58,5029	43,3813	0,0000	347,2988
12/03/1999	245,4146	58,5029	68,1707	0,0000	372,0882
01/01/2002	245,4146	58,5029	68,1707	0,0000	372,0882
01/01/2004	245,4100	58,5029	138,1700	0,0000	442,0829
01/01/2005	245,4100	58,5100	138,1700	0,0000	442,0900
01/01/2006	245,4100	58,5100	138,1700	0,0000	442,0900
01/01/2007	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2008	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2008	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2009	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2010	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2011	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2012	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2013	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
01/01/2014	245,4100	58,5100	138,1700	20,0000	462,0900
Diesel	droit d'accise U.E.B.L. / 1000 l	droit d'accise autonome	droit d'accise auton. additionnel	Kyoto	Tot. EUR
01/01/1993	198,3148	7,4368	0,0000	0,0000	205,7516
19/07/1993	198,3148	29,7472	0,0000	0,0000	228,0620
01/01/1994	198,3148	37,1840	0,0000	0,0000	235,4988
07/03/1994	198,3148	43,3813	0,0000	0,0000	241,6961
01/07/1994	198,3148	43,3813	6,1973	0,0000	247,8934
10/10/1994	198,3148	43,3813	6,1973	0,0000	247,8934
03/04/1995	198,3148	48,3392	6,1973	0,0000	252,8513
01/01/2002	198,3148	48,3392	6,1973	0,0000	252,8513
01/01/2005	198,3148	48,3400	18,7000	0,0000	265,3548
01/01/2006	198,3148	48,3400	31,2000	0,0000	277,8548
01/01/2007	198,3148	48,3400	31,2000	12,5000	290,3548
01/01/2008	198,3148	48,3400	31,2000	25,0000	302,8548
01/01/2009	198,3148	47,4852	31,2000	25,0000	302,0000
01/01/2010	198,3148	55,4852	31,2000	25,0000	310,0000
01/01/2011	198,3148	65,4852	31,2000	25,0000	320,0000
01/01/2012	198,3148	75,4852	31,2000	25,0000	330,0000
01/08/2012	198,3148	80,4852	31,2000	25,0000	335,0000
01/01/2013	198,3148	80,4852	31,2000	25,0000	335,0000
01/01/2014	198,3148	80,4852	31,2000	25,0000	335,0000

Evolution des recettes des carburants (diesel + essence)

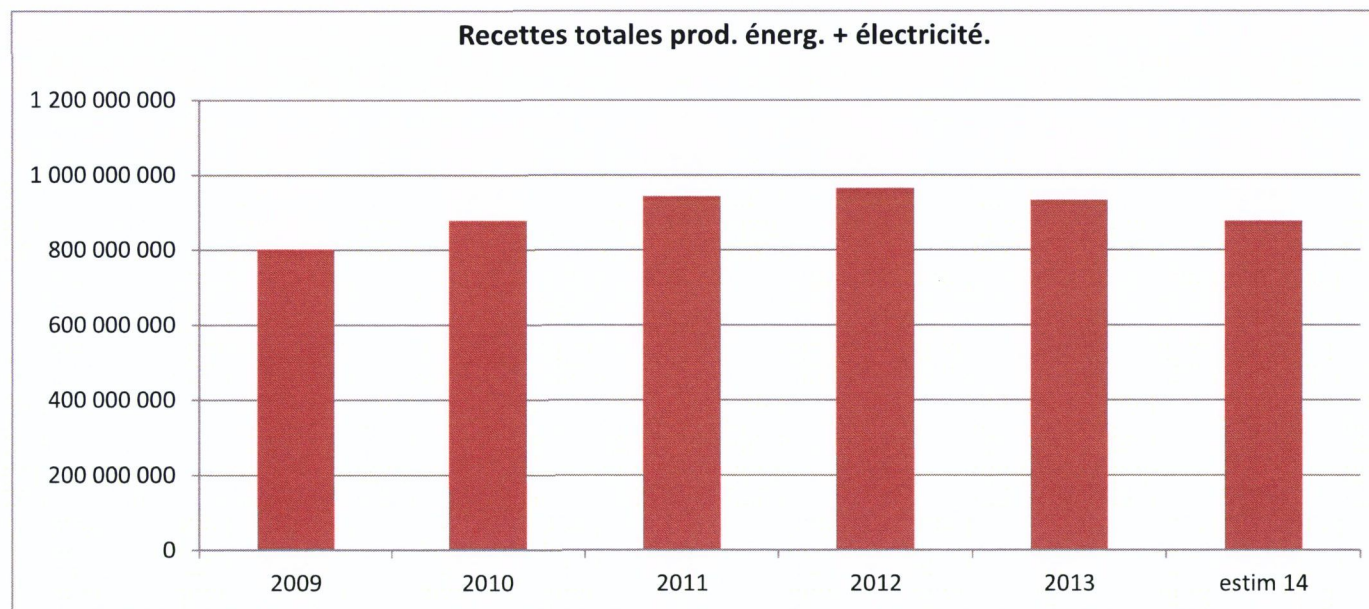
	2009	2010	2011	2012	2013	estim 14
Acc. comm.	529 179 872	531 589 829	559 020 803	557 752 263	534 201 947	500 000 000
Acc. auton.	127 156 000	143 615 000	173 635 000	199 498 188	198 912 748	190 000 000
Cont.soc.	134 348 140	131 538 000	136 075 000	133 911 000	126 857 000	120 000 000
Cont. Kyoto	61 080 000	61 760 000	65 196 000	65 145 000	62 544 000	60 000 000
Total	790 684 012	868 502 829	933 926 803	956 306 451	922 515 695	870 000 000

Recettes accises autonomes huiles minérales



Recettes totales produits énergétiques + électricité

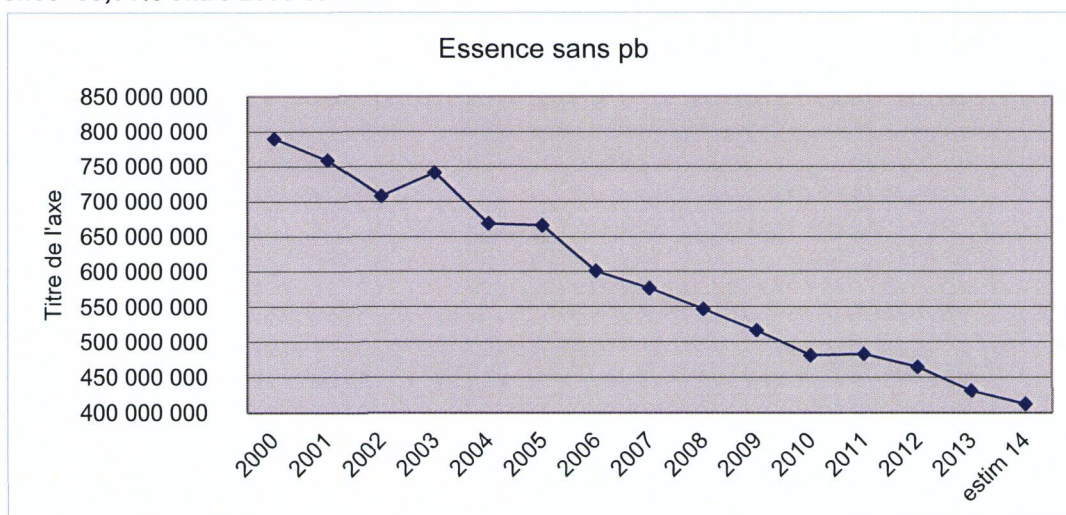
	2009	2010	2011	2012	2013	estim 14
Acc. comm.	529 886 120	531 589 829	559 020 803	557 752 263	534 201 947	500 000 000
Acc. auton.	137 589 853	153 428 054	183 943 818	208 628 593	210 119 642	198 000 000
Cont. soc.	134 348 140	131 538 000	136 075 000	133 911 000	126 857 000	120 000 000
Cont. Kyoto	61 080 000	61 760 000	65 196 000	65 145 000	62 544 000	60 000 000
Total	801 824 113	878 315 883	944 235 621	965 436 856	933 722 589	878 000 000



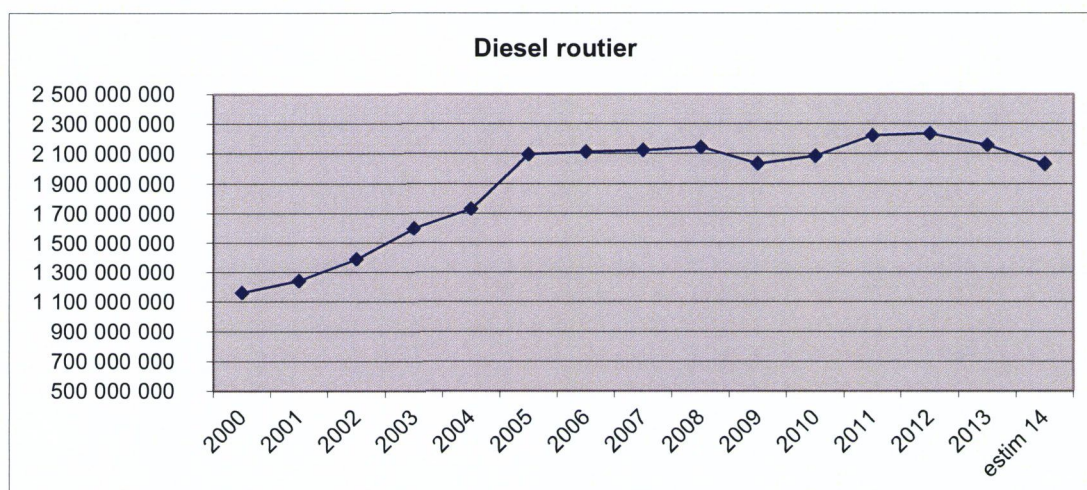
Evolution de la consommation essence/gasoil en litres

	essence-pb	diesel	(pour information)	
			essence+pb	LPG
2000	789 873 398	1 163 972 912	327 627	
2001	758 777 586	1 241 697 772	330 627	
2002	707 784 137	1 390 102 639	343 580	2 130 214
2003	741 104 687	1 597 659 857	353 352	1 658 736
2004	668 445 711	1 730 335 165	307 108	1 463 862
2005	665 638 601	2 095 494 313	310 031	1 300 737
2006	600 725 270	2 111 407 030	265 856	1 625 078
2007	576 476 408	2 121 795 442	350 912	1 742 680
2008	546 751 182	2 143 054 503	271 984	1 851 131
2009	516 426 000	2 035 000 000	281 000	1 760 000
2010	480 762 261	2 085 562 411	355 000	1 770 000
2011	482 916 448	2 221 246 502	346 361	2 108 617
2012	464 436 558	2 234 074 733	267 576	1 949 334
2013	430 832 573	2 156 905 606	247 753	2 097 670
estim 14	412 000 000	2 030 000 000	290 000	2 320 000

Essence -39,91% entre 2000 et 2012



Diesel + 92,29% entre 2000 et 2012



	2012	2013	2014			2012	2013	2014		
	ess -pb	ess -pb	ess -pb	diff %	diff %	diesel rout.	diesel rout.	diesel rout.	diff %	diff %
	litres	litres	litres	mois	année	litres	litres	litres	mois	année
janvier	32 782 468	34 596 761	29 649 501	-14,30%	-14,30%	150 098 336	166 111 520	133 519 479	-19,62%	-19,62%
février	38 013 657	27 214 590	28 021 177	2,96%	-6,70%	208 652 398	160 548 555	173 245 175	7,91%	-6,09%
mars	34 714 396	28 956 934	31 236 465	7,87%	-2,05%	179 476 496	168 588 248	173 524 830	2,93%	-3,02%
avril	35 828 844	36 328 491	38 067 883	4,79%	-0,10%	171 555 128	185 152 776	203 765 648	10,05%	0,54%
mai	48 135 413	40 977 660	34 448 970	-15,93%	-3,96%	222 458 987	192 896 411	160 162 785	-16,97%	-3,33%
juin	39 043 859	35 037 758	37 158 873	6,05%	-2,23%	180 113 910	168 247 170	176 026 469	4,62%	-2,05%
juillet	38 736 338	44 310 265	39 394 174	-11,09%	-3,82%	181 475 405	208 308 813	188 146 815	-9,68%	-3,32%
août	49 180 046	40 866 378	38 124 629	-6,71%	-4,23%	198 302 416	168 021 747	157 839 335	-6,06%	-3,64%
septembre	37 696 431	35 327 696	33 367 525	-5,55%	-4,37%	166 256 387	159 986 230	157 348 206	-1,65%	-3,44%
octobre	41 937 623	40 995 340	0	-100,00%	0,00%	208 709 144	211 172 355	0	-100,00%	0,00%
novembre	36 377 440	31 431 713	0	-100,00%	0,00%	185 449 008	167 475 672	0	-100,00%	0,00%
décembre	31 990 043	34 788 987	0	-100,00%	0,00%	181 527 118	200 396 109	0	-100,00%	0,00%
total actuel	354 131 452	323 616 533	309 469 197		-3,48%	1 658 389 463	1 577 861 470	1 523 578 742		-3,66%
total année est.	464 436 558	430 832 573	412 625 596			2 234 074 733	2 156 905 606	2 031 438 323		

Recettes accises principales
2014 = estimations

	produits tabacs	accises carburants	contrib. sociale	chang. climat.	tot. accises carburants	boissons alcooliques vins = 0,00€	tot.tabacs+carb.+alc.
2007	469 298 292,94	699 571 921,00	145 893 173,00	36 439 035,00	881 904 129,00	31 297 771,00	1 382 500 192,94
2008	499 195 516,00	693 840 388,00	142 400 357,00	63 335 451,00	899 576 196,00	30 738 361,00	1 429 510 073,00
2009	478 265 030,00	657 540 499,29	134 348 140,00	61 080 861,00	852 969 500,29	31 267 812,00	1 362 502 342,29
2010	499 398 470,00	675 712 814,43	131 538 931,00	61 760 451,00	869 012 196,43	29 895 488,00	1 398 306 154,43
2011	523 963 148,00	737 688 348,61	136 075 313,20	65 196 418,73	938 960 080,54	32 853 619,00	1 495 776 847,54
2012	537 729 000,00	756 416 000,00	133 911 000,00	65 145 000,00	955 472 000,00	32 972 599,00	1 526 173 599,00
2013	533 562 000,00	732 285 824,42	126 857 815,07	62 544 239,86	921 687 879,34	36 535 132,00	1 491 785 011,34
2014	550 000 000,00	690 000 000,00	120 000 000,00	60 000 000,00	870 000 000,00	36 500 000,00	1 456 500 000,00

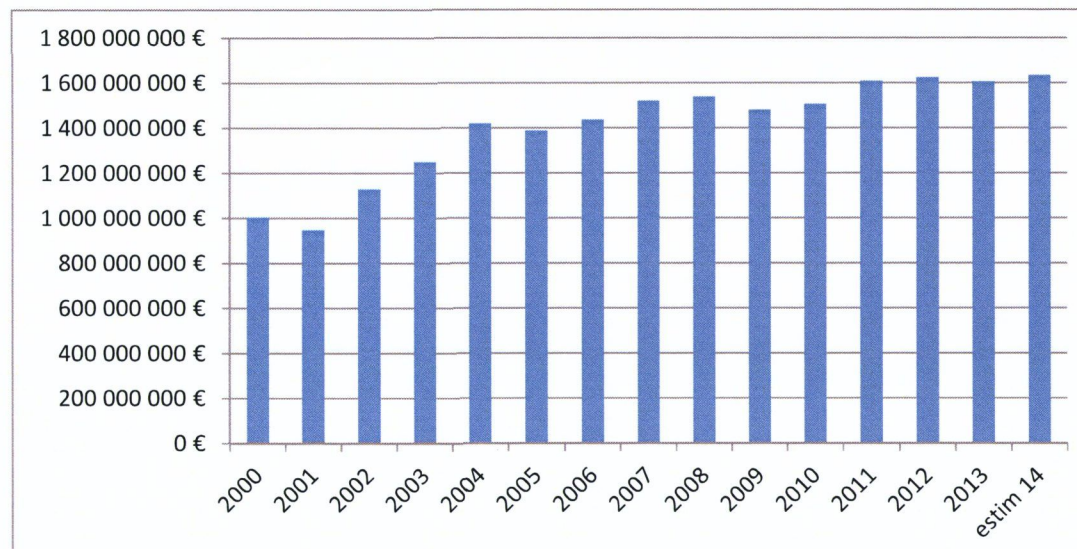
Taxe véhicules

2006	32 173 994,00
2007	62 958 461,00
2008	73 727 700,00
2009	72 300 000,00
2010	64 999 372,00
2011	63 092 000,00
2012	60 919 425,00
2013	67 906 785,00
2014	67 000 000,00

Recettes globales douanes et accises

(sans prise en compte décompte UEBL)

2000	1 003 000 000 €
2001	948 000 000 €
2002	1 129 000 000 €
2003	1 251 000 000 €
2004	1 418 000 000 €
2005	1 389 000 000 €
2006	1 437 000 000 €
2007	1 519 000 000 €
2008	1 539 000 000 €
2009	1 480 000 000 €
2010	1 506 000 000 €
2011	1 607 809 000 €
2012	1 624 990 787 €
2013	1 605 243 523 €
estim 14	1 634 000 000 €





CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

CG/pk

P.V. FI 41

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 septembre 2014
2. 6680 Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6668 Projet de loi portant modification
 - 1) de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts ;
 - 2) de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
 - 3) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'États membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts
 - Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar remplaçant M. Jean-Claude Juncker, M. Gilles Roth, M. Justin Turpel, M. Claude Wiseler

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

Mme Caroline Peffer, M. Etienne Reuter, Mme Pascale Toussing, du Ministère des Finances

M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des contributions directes
Mme Caroline Guezennec, Administration parlementaire

Excusé : M. Jean-Claude Juncker

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 septembre 2014

Le projet de procès-verbal est adopté.

2. 6680 Projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande

M. Guy Arendt est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Une représentante du ministère des Finances en présente le contenu tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles (doc. parl. n°6680). Elle précise qu'une partie des dispositions du projet de loi font déjà l'objet d'une circulaire administrative publiée par l'Administration des contributions directes début 2014.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat :

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, le Conseil d'État recommande de préciser qu'il s'agit des demandes formulées à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le paragraphe en question se lira dès lors comme suit :

« (1) La présente loi est applicable à partir de son entrée en vigueur aux demandes d'échange de renseignements formulées en matière fiscale et émanant de l'autorité compétente ... ».

Quant à la forme, il convient d'écrire au point 4 « loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ».

Au point 5 de ce même paragraphe, il y a lieu de faire référence à la loi du 26 mai 2014 portant approbation de la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et de son protocole d'amendement, signés à Paris, le 29 mai 2013 et portant modification de la loi générale des impôts.

Au paragraphe 3, il convient de remplacer « en vertu du paragraphe précédent » par « en vertu du paragraphe 2 ». En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 2

Aux paragraphe 1^{er} et 2 de l'article sous examen, le Conseil d'État recommande de compléter les notions de « renseignements de toute nature » et « renseignements demandés » à chaque fois par la précision « vraisemblablement pertinents ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas ajouter le terme «vraisemblablement pertinents», alors que cet ajout est superfétatoire dans la mesure où l'article 2 précise que les renseignements sont demandés pour l'application de l'échange de renseignements tel que prévu par les Conventions ou lois. En vertu des Conventions et lois, l'échange ne peut porter que sur des renseignements vraisemblablement pertinents.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat suggère de supprimer à deux reprises le bout de phrase « y compris ceux en relation avec des tiers », alors que cette précision est superfétatoire dans la mesure où ne sont communiqués que des renseignements certes de toute nature mais vraisemblablement pertinents au moment de la demande.

Selon lui, il est entendu que la possibilité de formuler des demandes relatives à des années antérieures à l'entrée en vigueur des Conventions et lois visées ne saurait mettre en échec l'applicabilité des règles en matière de durée de conservation de documents et d'écritures comptables.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la suggestion du Conseil d'Etat.

Article 3

Au paragraphe 3, afin d'éviter toute ambiguïté, le Conseil d'État propose d'écrire « ... notifie par lettre recommandée adressée au détenteur des renseignements sa décision portant injonction de fournir les renseignements demandés ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que les détenteurs liés par un secret professionnel en vertu de l'article 458 du Code pénal ne violent pas ce secret en donnant suite à l'injonction, alors que cet article dispose que les personnes y visées sont déliés des secrets qu'on leur confie dans les cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et où la loi les oblige à faire connaître ces secrets.

En ce qui concerne la confidentialité de la demande d'échange de renseignements, le Conseil d'État donne à considérer qu'elle risque de poser problème devant le juge national dans le cadre d'un éventuel contentieux sur base des articles 3, paragraphe 5, 4, paragraphe 2, et 5 de la loi en projet, qui relèvent de la matière pénale au sens de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme considère que le droit à un procès pénal équitable implique que la défense puisse avoir accès à l'ensemble des preuves entre les mains de l'accusation, qu'elles soient en défaveur ou en faveur de l'accusé. Les seules restrictions admissibles au droit d'accès à l'ensemble des preuves disponibles sont celles qui s'avèrent strictement indispensables, soit la protection d'intérêts nationaux vitaux ou la sauvegarde des droits fondamentaux d'autrui. Dans ce cas, la procédure doit prévoir des moyens adéquats pour compenser cette restriction et éviter que des abus ne soient commis. Une solution admise par la Cour européenne des droits de l'homme pour éviter la divulgation

de documents secrets consiste à ce que la question de la divulgation soit examinée par un magistrat indépendant et impartial ayant accès aux moyens de preuve litigieux et ayant, par voie de conséquence, été en mesure d'apprécier pleinement, et tout au long de la procédure, la pertinence pour la défense des informations non communiquées à celle-ci. La Cour considère d'ailleurs à ce sujet que lorsque la communication d'informations tenues secrètes n'a pas été soumise au contrôle détaillé d'une juridiction au cours de la procédure de première instance, le manque d'équité de la procédure ne peut être réparé en degré d'appel que par une communication totale et complète des éléments litigieux.

Au niveau national, l'interprétation de l'article 12 de la Constitution faite par la Cour constitutionnelle implique elle aussi le respect des droits de la défense.

Le législateur aurait dès lors avantage à prévoir une procédure conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle, pour le cas où il conviendrait d'éviter une divulgation de la demande d'échange de renseignements à l'occasion d'une affaire en justice.

Ensuite, concernant le paragraphe 5 de l'article sous examen, le Conseil d'État aimerait voir préciser que les dispositions sous revue ne comportent pas une extension de pouvoirs au bénéfice des administrations fiscales par rapport à ceux dont ils disposent, et ce à d'autres agents que ceux chargés actuellement des missions qui en découlent. De telles extensions nécessiteraient en effet aux termes des articles 15 et 97 de la Constitution une adaptation formelle de la loi. Aussi le Conseil d'État propose-t-il, sous peine d'opposition formelle, de libeller le paragraphe en cause comme suit :

« (5) Outre la procédure d'injonction prévue au paragraphe 3, l'administration fiscale compétente dispose des mêmes pouvoirs d'investigation que ceux mis en œuvre dans le cadre des procédures d'imposition tendant à la fixation ou au contrôle des impôts, droits et taxes, avec toutes les garanties y prévues. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre ce nouveau libellé du paragraphe 5.

Article 4

Le Conseil d'État propose de formuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) Si l'autorité compétente de l'État requérant exige que le contribuable concerné par la demande d'échange de renseignements n'en soit pas informé, l'administration fiscale compétente interdit au détenteur des renseignements ainsi qu'à ses dirigeants et employés de révéler au contribuable concerné ou à des personnes tierces l'existence et le contenu de la décision d'injonction. ».

Selon le Conseil d'Etat, il n'y a pas lieu de distinguer entre plusieurs catégories de détenteurs de renseignements, ni d'énoncer les causes qui peuvent justifier l'interdiction de transmission de la demande. Dans la mesure où il n'y a pas de recours au Luxembourg en tant qu'État requis, il n'est pas besoin de fournir des justifications, ni encore moins d'en contrôler la véracité et de donner à l'administration fiscale un quelconque pouvoir d'appréciation.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le nouveau libellé du paragraphe 1.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Dans la mesure où l'article sous examen ne fait que reprendre la disposition de l'article 26, paragraphe 3, alinéa c) du modèle de convention fiscale de l'OCDE, il y a lieu de le supprimer.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la proposition du Conseil d'Etat. La suppression de l'article 6 entraîne une renumérotation des articles suivants.

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Au vu de ses considérations générales, le Conseil d'Etat estime que les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 1^{er} sont à supprimer et à remplacer par « (1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1^{er} et 3. ».

L'ancien alinéa 3 du paragraphe 1^{er} devient le paragraphe 2. Ensuite, le début de la deuxième phrase du nouveau paragraphe 2 (ancien alinéa 4 du paragraphe 1^{er}) est à libeller ainsi : « Ce recours doit être introduit ... ». Finalement, l'ancien paragraphe 2 devient un nouvel alinéa 2 du paragraphe 2 (selon le Conseil d'État).

L'ancien paragraphe 3 de l'article 7 (6 selon le Conseil d'État) (« Par dérogation ... ») est à supprimer comme étant superfétatoire si le législateur retient la proposition du Conseil d'État d'écarter tout recours contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visés à l'article 3 du projet. En matière pénale, cette disposition risque par ailleurs de donner lieu à des contestations au regard du droit à l'égalité des armes prévu par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 12 de la Constitution.

Comme le recours s'adresse uniquement à l'État, il n'y a pas lieu à signification de la requête introductive ; un simple dépôt au greffe du tribunal suffit en vertu de l'article 4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

L'article 7 (6 selon le Conseil d'État) se lira dès lors comme suit :

« **Art. 6.** (1) Aucun recours ne peut être introduit contre la demande d'échange de renseignements et la décision d'injonction visées à l'article 3, paragraphes 1^{er} et 3.

(2) Contre les décisions visées à l'article 5, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif au détenteur des renseignements. Ce recours doit être introduit dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision au détenteur des renseignements demandés. Le recours a un effet suspensif. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive d'instance. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater du dépôt de la requête introductive au greffe du tribunal. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le président de la chambre appelée à connaître de l'affaire peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. Le tribunal administratif statue dans le mois à dater du dépôt du mémoire en réponse ou de l'expiration du délai pour le dépôt de mémoires supplémentaires.

Les décisions du tribunal administratif peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative. L'appel doit être interjeté dans le délai de 15 jours à partir de la notification du jugement par les soins du greffe. Il est sursis à l'exécution des jugements pendant le délai et l'instance d'appel. Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être fourni dans un délai d'un mois à dater de la signification de la requête d'appel. Toutefois, dans l'intérêt de l'instruction de l'affaire, le magistrat présidant la juridiction d'appel peut ordonner d'office la production de mémoires supplémentaires dans le délai qu'il détermine. La Cour administrative statue dans le mois à dater de la signification du mémoire de réponse, sinon dans le mois de l'expiration du délai pour le dépôt de ce mémoire. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre les modifications proposées par le Conseil d'Etat

Articles 8 à 11

Sans observation.

Echange de vues :

- En réponse à plusieurs interventions, la représentante du ministère des Finances signale que, selon l'article 2 du projet de loi, le détenteur des renseignements ne peut refuser la transmission d'une partie des renseignements en invoquant le secret professionnel auquel il est généralement assujéti. Il est évident que cette obligation légale se rapporte exclusivement aux renseignements liés au domaine fiscal et qu'elle ne peut être appliquée à d'autres informations jugées confidentielles. Il est encore rappelé que les lois établissant un secret professionnel contiennent toujours une clause prévoyant la levée de ce secret dans certaines circonstances.

Il est encore précisé que le modèle de convention fiscale de l'OCDE fournit des précisions au sujet de la limitation du refus d'un Etat de communiquer des renseignements relatifs aux communications confidentielles entre avocats ou autres représentants légaux agréés dans l'exercice de leurs fonctions et leurs clients.

Ce point sera rediscuté au cours d'une prochaine réunion.

- En ce qui concerne la suppression du recours (en annulation) contre les décisions visées à l'article 3, paragraphe 3 du projet de loi, il est spécifié que la majorité des pays ne prévoient plus non plus un tel recours.

L'adoption du projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique aura lieu au cours de la réunion prévue le 21 octobre 2014.

3. 6668 Projet de loi portant modification

1) de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE du 3 juin 2003 du Conseil de l'Union européenne en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts ;

2) de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;

3) de la loi du 21 juin 2005 portant approbation des Accords conclus avec des territoires dépendants ou associés d'États membres de l'Union européenne relatifs à la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

La Commission examine l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, Elle décide de reprendre les modifications rédactionnelles proposées par le Conseil d'Etat (amendements 3 et 4).

Quant à l'amendement 4, le Conseil d'État constate, quant au fond, que le texte consacre la prescription par cinq ans de la sanction administrative. Cette prescription figure également dans la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande. À noter que, dans le projet de loi prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande¹, il est prévu d'abroger cette disposition. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet sur le caractère exceptionnel du régime de prescription des sanctions administratives. Les auteurs n'avancent d'ailleurs aucune justification particulière en ce qui concerne la consécration de ce régime. Le Conseil d'État rappelle encore que le droit pénal connaît deux mécanismes de prescription, pour l'infraction et pour la sanction. Il peut paraître surprenant de retenir, en matière administrative, la prescription uniquement pour la sanction sans la prévoir pour l'acte qui est sanctionné. Le Conseil d'État invite les auteurs à réfléchir sur la nécessité du maintien de cette disposition.

La Commission des Finances et du Budget décide de donner suite au raisonnement du Conseil d'Etat en supprimant le nouveau paragraphe 3. (Le paragraphe 4 devient le paragraphe 3.)

Selon le Conseil d'Etat, il convient ensuite d'écrire « 4. Contre cette décision, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif ... ».

La Commission des Finances et du Budget reprend cette modification rédactionnelle.

Concernant le recours juridictionnel en matière administrative, le Conseil d'État rappelle régulièrement sa position de s'en tenir au délai de droit commun qui est de trois mois, afin d'éviter une multiplication d'exceptions injustifiées.

La Commission des Finances et du Budget partage ce point de vue et décide donc de supprimer la dernière phrase du nouveau paragraphe 3 (ancien 4).

Suite à une remarque de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (doc.parl. n°6668⁴), la Commission des Finances et du Budget procède au redressement d'une erreur matérielle détectée à l'article 3 du texte du projet de loi sous rubrique.

Le début de phrase de l'article 10bis inséré par l'article 3 du projet de loi est ainsi modifié comme suit :

« « **Art. 10bis.** : Les articles 1^{er}, 4, 7, 8, 9, et 11 ~~et 12~~ de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE ... » ».

La suppression de la référence à l'article 12 de la loi modifiée du 21 juin 2005 transposant en droit luxembourgeois la directive 2003/48/CE est justifiée par le fait que cet article 12 est supprimé par le biais de l'article 1^{er}, point 7° du projet de loi sous rubrique.

¹ Doc. parl. n° 6680.

Le Conseil d'Etat est informé de ce redressement par courrier du 15 octobre 2014.

L'adoption du projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique aura lieu au cours de la réunion prévue le 21 octobre 2014.

4. Divers

En vue de la réunion du Conseil ECOFIN qui a lieu ce matin-même, Monsieur le Ministre prend l'initiative d'informer les membres de la Commission des Finances et du Budget de la position que le gouvernement luxembourgeois compte adopter en matière d'accord politique au sujet d'une proposition de directive modifiant la directive 2011/16/EU sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (directive coopération administrative élargie).

Pour rappel, la Commission avait été informée au cours de la réunion du 24 juin 2014, dans la cadre de la présentation du projet de loi 6668, que (extrait du procès-verbal) :

« - Contrairement au Luxembourg, l'Autriche maintient l'option de la retenue à la source prévue par la directive « épargne » de 2003. Il est rappelé que le Luxembourg a décidé de son propre gré en 2013 de passer à l'échange automatique d'informations. L'Autriche n'a d'ailleurs jamais mis en place de mécanisme de divulgation volontaire des informations. Elle devra cependant appliquer l'échange automatique d'informations dans le cadre de la directive « épargne » élargie, de la future directive coopération administrative élargie, voire selon les standards OCDE (cf. ci-dessous).

- Même si une nouvelle directive « épargne » élargie a été approuvée au mois de mars 2014, il n'est pas encore certain qu'elle vienne à être appliquée en raison de l'avancement rapide des travaux en matière de mise en place du « common reporting standard » (CRS) élaboré par l'OCDE. Des travaux sont menés au sein de l'UE afin d'intégrer la nouvelle norme dans la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (2011/16/UE). Il est prévu que cette directive révisée soit prête fin 2014. Le champ d'application du CRS étant plus vaste que celui prévu par la directive « épargne » élargie, cette dernière sera en fin de compte dépourvue de raison d'être. Il se pourrait qu'à l'avenir deux standards d'échange automatique d'informations seront d'application au niveau mondial, le « CRS » de l'OCDE et le standard FATCA. ».

Le Ministre fournit les explications suivantes :

- La Commission européenne a intégré le « common reporting standard » (CRS), élaboré par l'OCDE (en juillet 2014, le Conseil de l'OCDE a publié la nouvelle norme mondiale, approuvée par les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du G20 en septembre 2014), dans sa directive coopération administrative élargie qui étend le champ d'application de l'échange automatique et obligatoire d'informations entre les administrations fiscales à de nouvelles catégories de revenus et de capital. Le champ d'application du CRS dépassant celui de la directive « épargne » élargie, cette dernière est remplacée par la directive coopération administrative élargie.
- La discussion au sein du Conseil ECOFIN d'aujourd'hui mettra l'accent sur les dates d'application concernant l'échange automatique d'informations. Il s'avère qu'à l'heure actuelle 26 pays sur 28 se prononcent en faveur d'une application à partir de l'année 2017 (échange sur des informations concernant l'année 2016) et deux pays (le

Luxembourg et l'Autriche) à partir de l'année 2018. Après réflexion, le gouvernement luxembourgeois a décidé d'annoncer aujourd'hui qu'il accepte l'année 2017 comme année d'application. Cette décision a été prise afin de s'assurer du maintien de la bonne réputation de la place financière luxembourgeoise et également afin d'accélérer la mise en conformité du pays par rapport à l'évaluation du Forum mondial. Il est un fait que la mise en application de l'échange automatique d'informations endéans du délai consenti représente un défi certain pour l'ensemble des pays qui s'y engagent.

- La décision annoncée a été prise après consultation des acteurs de la place.
- En raison du calendrier annoncé, il se pourrait que la date de transposition de la nouvelle directive soit fixée au 1^{er} juillet 2015.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les pays membres du G20 pourront choisir d'appliquer l'échange automatique d'informations à partir de 2017 ou de 2018.
- Dès le vote des projets de loi 6680 et 6668 en séance plénière, le Luxembourg pourra demander à être soumis à une nouvelle évaluation par le Forum mondial en vue de sa conformité en matière de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales.
- Les discussions au sein de l'OCDE au sujet du « base erosion and profit shifting » (BEPS) sont en cours.
- Un membre de l'opposition évoque l'importance de la protection des données.

Sur demande d'un membre de la Commission, il est convenu que le texte de la directive coopération administrative élargie sera communiqué aux membres de la Commission. (Note de la secrétaire : le document en question leur a été envoyé par email à l'issue de la réunion.)

Un représentant du groupe parlementaire CSV indique qu'il comprend les arguments présentés par le ministre pour avancer la date d'application de la directive coopération administrative élargie à l'année 2017, mais qu'il ne peut, en si peu de temps, se prononcer en faveur ou contre cette décision. Il en va de même pour le représentant de la sensibilité politique ADR.

Les membres des groupes parlementaires majoritaires, ainsi que le représentant de la sensibilité politique « déi Lénk », approuvent le choix de l'année 2017 comme année d'application de l'échange automatique d'informations.

Le ministre précise que les informations qu'il vient de divulguer n'ont été mises à sa disposition qu'il y a quelques jours.

Luxembourg, le 16 octobre 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger